



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

LARISSA REIS LEITE

**ANÁLISE HISTÓRICA DA LEI DA FICHA LIMPA À LUZ DA
*ACCOUNTABILITY***

Brasília

2015

LARISSA REIS LEITE

**ANÁLISE HISTÓRICA DA LEI DA FICHA LIMPA À LUZ DA
*ACCOUNTABILITY***

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Prof.^a Dr.^a Graziela Dias Teixeira.

Examinadora: Prof.^a Dr.^a Marilde Loiola de Menezes

Brasília

2015

LARISSA REIS LEITE

**ANÁLISE HISTÓRICA DA LEI DA FICHA LIMPA À LUZ DA
*ACCOUNTABILITY***

Monografia de conclusão de curso destinada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política, apresentada à seguinte banca avaliadora.

Professora Graziela Dias Teixeira

(Universidade de Brasília)

Professora Marilde Loiola de Menezes

(Universidade de Brasília)

Brasília

2015

AGRADECIMENTOS

A Deus, em quem deposito a minha confiança, por me conduzir a esta conquista acadêmica e sempre renovar a minha fé e as minhas forças.

À minha mãe, minha amiga fiel, que me inspira pela profissional que é, mas, principalmente, pelo amor, doçura e dedicação à família. Agradeço por todas as vezes que suas sábias palavras me acalmaram e, também, por enxugar as minhas lágrimas em momentos difíceis e se alegrar comigo nos bons momentos.

Ao meu pai, que tanto me ensina com sua paciência, integridade, amor e dedicação à família. Agradeço por seu apoio em todas as áreas da minha vida, por acreditar em mim e me lembrar de sempre ter esperança.

Ao meio irmão, por ter me proporcionado uma infância feliz, por suas palavras de ânimo e por me incentivar a sempre correr atrás dos meus sonhos.

À professora Graziela, por sua orientação segura e por sua ternura ao falar. Agradeço por aceitar fazer parte desse projeto e me auxiliar na concretização desta monografia.

Aos meus familiares, amigos, colegas de curso e aos meus professores ao longo da vida, especialmente no Curso de Ciência Política da Universidade de Brasília, todos contribuíram, à sua maneira, para o sucesso da minha caminhada acadêmica.

À Universidade de Brasília, por todo o conhecimento transmitido, pela experiência de vida e pelos encontros que me proporcionou.

‘Pois Deus trará a julgamento tudo o que foi feito, inclusive tudo o que está escondido, seja bom, seja mau’

(Eclesiastes, 12.14)

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar, sob a perspectiva da *Accountability*, a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. O enfoque será, principalmente, no processo de criação dessa norma jurídica, que é resultado de iniciativa popular apresentada ao Poder Legislativo após intensa mobilização e pressão social. Dividido em quatro capítulos, o primeiro apresenta as explicações, conceitos e classificações da *accountability*. O segundo aponta a ligação entre a Lei da Ficha Limpa e os direitos políticos, para, então, esclarecer a noção de inelegibilidade, de iniciativa popular e as mudanças que essa norma jurídica trouxe. O terceiro comenta a história da Lei da Ficha Limpa, retratando as circunstâncias de seu surgimento, sua tramitação no Congresso Nacional e sua discussão no Judiciário. Por fim, o quarto estabelece a relação da Lei da Ficha Limpa com a *accountability* e, especialmente, com a *accountability* social no processo de criação dessa Lei, sendo indicados atores sociais relevantes nesse processo.

Palavras-chave: Lei da Ficha Limpa. *Accountability*. *Accountability* social.

ABSTRACT

This work aims to analyze from the perspective of accountability the Complementary Law No. 135/2010, known as Clean Record law. The main focus is on the creation of this legal standard, which is a result of popular initiative presented to the Legislative Power after intense mobilization and social pressure. Divided into four chapters, the first one presents the explanations, concepts and classifications of accountability. The second one shows the link between this Law and political rights, to then clarify the idea of ineligibility and popular initiative, as well as the changes that this legal rule brought. The third one tells the history of the Clean Record Law, explaining the circumstances of its emergence, its procedure in National Congress and its discussion in Judiciary. Finally, the fourth one establishes the relation of the Clean Record Law with the accountability, especially with the social accountability exercised in the creation of this Law. Moreover, it highlights the role of relevant social actors in this process.

Keywords: Clean Record Law. Accountability. Social accountability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 ACCOUNTABILITY	12
1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	12
1.2 <i>ACCOUNTABILITY</i> : TRADUÇÃO NO PORTUGUÊS?	15
1.3 CONCEITO E FORMAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	17
1.4 <i>ACCOUNTABILITY</i> VERTICAL	18
1.5 <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL.....	19
1.6 <i>ACCOUNTABILITY</i> SOCIAL.....	21
1.7 <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO UM PROCESSO.....	22
2 LEI DA FICHA LIMPA E DIREITOS POLÍTICOS	24
2.1 DIREITOS POLÍTICOS	24
2.2 INELEGIBILIDADES.....	25
2.3 INICIATIVA POPULAR	26
2.4 LEI DA FICHA LIMPA E AS MUDANÇAS NA LEI DE INELEGIBILIDADES ..	26
3 HISTÓRIA DA LEI DA FICHA LIMPA	28
3.1 A IMPORTÂNCIA DA LEI Nº 9.840/1999	28
3.2 A JUSTIFICATIVA DA LEI DA FICHA LIMPA	30
3.3 O MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL (MCCE).....	31
3.4 A CAMPANHA FICHA LIMPA.....	32
3.5 O PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	33
3.6 PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA NO SENADO FEDERAL	35
3.7 A DISCUSSÃO NO PODER JUDICIÁRIO	36
4 LEI DA FICHA LIMPA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	40
4.1 <i>ACCOUNTABILITY</i> SOCIAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA	42
4.1.1 O papel das Organizações Sociais.....	42
4.1.2 O papel dos cidadãos.....	44
4.1.3 O papel da internet	46
4.1.4 O papel da mídia	47
CONCLUSÃO	50

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
---	-----------

INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade, pensadores como Sócrates, Platão e Aristóteles buscaram responder questionamentos acerca do que é política e sobre a melhor forma de governar. Tais questionamentos permanecem nos dias atuais, tendo como enfoque os governos democráticos.

No mundo ocidental, o regime democrático firmou-se como o mais aceito para orientar o funcionamento dos Estados modernos. A teoria política contemporânea tem se dedicado ao tema, apresentando diversos conceitos de democracia, bem como a melhor forma de desenvolvê-la.

Enquanto na Grécia Antiga a democracia era direta, no mundo moderno a democracia é indireta, ou seja, representativa. Embora esta tenha sido, em grande medida, influenciada pela democracia clássica, possui elementos e procedimentos muito distintos. A ideia do “governo do povo” permanece, mas a participação direta dos cidadãos foi substituída por um processo eleitoral e por um parlamento (MIGUEL, 2005, p. 26).

O termo *accountability*¹ surge como uma das possíveis respostas aos problemas das instituições representativas, visando o aperfeiçoamento das características democráticas. Trata-se de uma expressão relativamente nova no Brasil e que ainda precisa de uma tradução mais fiel ao significado em inglês, mas costuma ser usada como sinônimo de controle, prestação de contas, responsabilização ou responsividade.

O Brasil parece caminhar para o amadurecimento em relação à utilização dessa ferramenta, principalmente no sentido de maior manifestação política da sociedade. A insatisfação com governos, em razão de fatores como a deficiência das políticas públicas e escândalos de corrupção, tem influenciado os cidadãos a se mobilizarem em torno das questões públicas, de modo a pressionar as autoridades políticas a apresentarem uma resposta satisfatória.

Nesse contexto, diante de uma série de casos de corrupção que vieram à tona com divulgação na mídia, o país vive uma busca cada vez maior pela materialização do conceito de *accountability*. Fernando Filgueiras (2011, p. 75) afirma que, perante casos de corrupção, surge um clamor por mais transparência nas instituições, por contas públicas abertas e pela moralização da política.

No Brasil, os constantes escândalos de corrupção envolvendo detentores de mandato e, somado a isto, a impunidade de muitos dos que infringiam a moralidade pública,

¹ O conceito de *accountability* será tratado no próximo capítulo.

causaram grande indignação popular. Esse cenário levou diversos setores da sociedade a se organizarem em prol de uma campanha conhecida como “Ficha Limpa”, coordenada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e apoiada por várias de suas entidades.

A campanha visava ampliar o debate sobre o assunto, para assim chamar a atenção para esse problema na política nacional. Além disso, havia o objetivo de coletar assinaturas suficientes para encaminhar ao Poder Legislativo um Projeto de Iniciativa Popular que ampliava as hipóteses de inelegibilidade da Lei Complementar nº 64/1990, acrescentando, nesta norma jurídica, a impossibilidade de indivíduos com vida pregressa reprovável poderem disputar cargo eletivo, além do aumento do período de duração da inelegibilidade.

A mobilização social foi bem sucedida e articulada, atingindo a quantidade de assinaturas necessárias, conforme exige a Constituição Federal. Enviado ao Poder Legislativo, o Projeto Ficha Limpa, após um processo de grande pressão social sobre os Deputados e Senadores, para que a votação de desenvolvesse de forma favorável ao anseio popular, foi aprovado, resultando na Lei Complementar nº 135/2010.

Pretende-se, com o presente trabalho, analisar a Lei da Ficha Limpa à luz da *accountability*, no sentido do enfoque nessa Lei como um mecanismo de *accountability*, principalmente, em relação ao seu processo de criação como um meio de *accountability* social², destacando-se o papel dos principais atores envolvidos na Campanha Ficha Limpa.

O trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos. No primeiro, procura-se apresentar as explicações, conceitos e classificações da *accountability*. No segundo, trata-se da incidência da Lei da Ficha Limpa no campo dos direitos políticos, para se compreender a questão da inelegibilidade, da iniciativa popular e as mudanças trazidas pela norma jurídica.

O terceiro capítulo aborda a história da Lei da Ficha Limpa, destacando as circunstâncias em que essa lei surgiu, além de abordar a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional e o debate da Lei no Poder Judiciário. O quarto capítulo é dedicado à Lei da Ficha Limpa e sua relação com a *accountability*, indicando como essa norma jurídica possibilita os elementos de *accountability* analisados e, por fim, enfoca-se a *accountability* social no processo de criação da Lei da Ficha Limpa, sendo indicados alguns dos principais atores envolvidos nesse processo.

Empregou-se o método histórico, uma vez que é essencial a análise do contexto político-social em que ocorreu o processo de mobilização em torno da Lei da Ficha Limpa. A

² Corresponde a uma das formas de *accountability* e será explicada no próximo capítulo.

partir da análise histórica do processo de elaboração e aprovação da Lei, tornou-se possível relacionar esta Lei com a *accountability*.

Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica. Além das obras de importantes teóricos da *accountability*, foram estudadas obras de juristas e realizadores da Campanha Ficha Limpa, bem como o estudo da própria Lei Complementar nº 135/2010. Sites como os da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, também, foram importantes para obter informações acerca do tema

1 ACCOUNTABILITY

A teoria política contemporânea possui, como um dos seus grandes desafios, a tarefa de apresentar soluções para as problemáticas da democracia representativa, principalmente no sentido de permitir maior participação popular e fiscalização dos governantes.

A *accountability* é tratada por diversos autores como um instrumento capaz de aproximar os cidadãos do governo, o que pode permitir que aqueles influenciem o comportamento dos agentes públicos e a agenda política. Além disso, a *accountability* traz a ideia de controle sobre o Poder Público.

O exercício da *accountability* se mostra algo quase imperativo nas Democracias Contemporâneas, uma vez que, sem os controles externos proporcionados pela *accountability*, a burocracia pública é corrupta e ineficiente, ficando os cidadãos desprotegidos contra as decisões arbitrárias (CAMPOS, 1990 apud PINHO e SACRAMENTO, 2009).

1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E ACCOUNTABILITY

Na democracia clássica grega, o povo exercia o poder de forma direta. Por esse motivo, a cidade ideal deveria ter dimensões pequenas, de modo a possibilitar que os cidadãos se reunissem para participar ativa e diretamente das decisões públicas. Além disso, o cidadão grego era inteiramente dedicado à política.

Ocorre que essa modalidade de democracia tornou-se inviável no contexto atual. Os Estados nacionais contemporâneos, diferentemente das polis gregas, apresentam grande população e extensos territórios. Somado a isto, os cidadãos não possuem uma vida exclusiva para os assuntos públicos.

As democracias contemporâneas, embora tenham recebido não só a palavra, mas muito das concepções da democracia antiga clássica, se afastam do sentido e das características originais existentes no mundo antigo grego. Nas democracias atuais, o povo exerce o poder de forma mediada, através de instituições alheias às democracias antigas, como o processo eleitoral e o parlamento de representantes. Sendo assim, correspondem a democracias representativas (MIGUEL, 2005).

Nos Estados ocidentais, apenas o regime democrático é capaz de assegurar a aceitação dos governados. Tendo em vista que, atualmente, as democracias são representativas,

a representação política mostra-se fundamental para o estabelecimento da ordem democrática nos Estados contemporâneos (MIGUEL, 2005). Entretanto, a representação trouxe à tona questionamentos acerca de como legitimar e controlar o poder exercido por quem governa em nome dos cidadãos.

A representação política cria uma diferenciação entre governantes e governados, pois aqueles, que correspondem a uma minoria, tomam as decisões que incidem sobre toda a sociedade. De um lado, surge uma elite governante que tende a se manter no poder e, de outro, uma população afastada da vida política. Por conseguinte, complicado é falar em convergência entre vontade dos representantes e vontade dos representados (MIGUEL, 2005).

Segundo Luis Felipe Miguel (2005), a democracia representativa revela uma contradição, uma vez que consiste em um governo do povo, mas este não se encontra presente no processo decisório. Daí então a preocupação com a relação dualista entre interesse individual e interesse coletivo.

Porém, mesmo na democracia clássica grega, Aristóteles explicitava inquietação semelhante em relação àqueles que tomavam as decisões públicas: "[...] Alguns deles se deixaram subornar, sacrificando a favor de alguém, o interesse público; dessa forma, seria mais seguro que eles tivessem que prestar contas de seus atos no exercício de suas funções [...]" (ARISTÓTELES, 2001 p. 13).

Retornando-se à questão da representação, Hannah Pitkin (1979) afirma que as discussões sobre o assunto costumam se polarizar em relação ao papel do representante, surgindo o dissenso “mandato-independência”. O questionamento que se levanta é se o representante tem que fazer o que querem os representados ou aquilo que ele próprio considera melhor.

Os teóricos do mandato argumentam que o representante recebeu um mandato popular daqueles por quem tem obrigação de agir, portanto deve cumprir o que dele é esperado. Já os teóricos da independência, defendem que o representante deve agir de forma independente, de acordo com o que julga apropriado, uma vez que ele foi escolhido por conta de suas habilidades. Para a primeira teoria, se o representante age sempre contra a vontade dos eleitores, não se pode falar em representação, enquanto, para a segunda teoria, se o representante não possui liberdade para agir, também não se pode falar em representação (PITKIN, 1979).

Resumidamente, a primeira teoria do mandato coloca o representante em uma situação de delegado daqueles que lhe atribuíram esta função, enquanto a teoria da independência declara que o representante é autônomo em relação aos seus representados. A

teoria da independência é a que se sobressaiu nas democracias representativas, uma vez que confere ao representante autonomia e responsabilidade pelos seus atos. Ora, os políticos eleitos não representam apenas a parcela que o elegeu, mas toda a nação (MIGUEL, 2005).

Diante disso, a *accountability* surge como uma possível resposta para os problemas das organizações democráticas. Trata-se de uma ferramenta capaz de minimizar as lacunas deixadas pela representação, podendo ser compreendida como um ponto de equilíbrio entre as visões antagônicas do mandato imperativo e do mandato livre:

[...] o mandato livre que Burke preconiza não concede nenhum espaço à interlocução dos representantes com os representados; a estes últimos resta um papel predominantemente passível. É possível ver, então, a *accountability* como uma espécie de "termo médio" entre o mandato livre e o mandato imperativo. O representante não está preso às preferências expressas de seus constituintes, mas idealmente deve decidir da forma como eles decidiriam caso dispusessem das condições - tempo, informação, preparo - para deliberar (MIGUEL, 2005. p. 29).

Pitkin (apud Arato, 2002, p. 91) compreende a deliberação, a identificação e a similitude como outras formas de reduzir os hiatos entre representantes e representados, mas estes mecanismos proporcionam somente ligações sociológicas: “a única conexão que a lei positiva (ou seja, criando sanções) pode oferecer é a *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem ”.

Como se pode notar, a *accountability* está relacionada com a democracia, pois Estados autoritários não prestam contas de suas ações nem possibilitam ferramentas de controle e punição de governantes. Em se tratando de democracia, o conceito introduzido por Robert Dahl é de grande importância.

Dahl (2001) denomina a moderna democracia de poliarquia ou democracia poliárquica. Essa nova forma de governo popular requer a presença de seis instituições políticas necessárias para que, de fato, exista democracia em um país. São elas: i) representantes eleitos; ii) eleições livres, justas e frequentes; iii) liberdade de expressão; iv) fontes de informação diversificadas; v) autonomia para as associações; e vi) cidadania inclusiva (DAHL, 2001).

Como destaca o autor, as instituições poliárquicas não se materializam em um país de forma instantânea, mas decorrem de um processo evolutivo e gradual. Em razão da inviabilidade da participação efetiva de todos os cidadãos, a solução é eleger os governantes, mas esse processo deve ocorrer de forma livre, justa e frequente. Desse modo, se evita a repressão política, possibilitando a igualdade de votos e o controle vertical do povo (DAHL, 2001).

A liberdade de expressão é fundamental para a participação na vida política, mas, para isso, a informação não pode ser monopolizada, pois impediria a compreensão esclarecida dos cidadãos. Quanto às associações, estas são canais de educação cívica, mostrando-se capazes de promover a ampliação dos espaços e formas de participação. Por último, a cidadania inclusiva vai além de levar democracia aos países recém democráticos e não democráticos, mas, se possível, ultrapassar a poliarquia nas democracias consolidadas (DAHL, 2001).

1.2 *ACCOUNTABILITY*: TRADUÇÃO NO PORTUGUÊS?

A preocupação com a definição do termo *accountability* e a busca por uma tradução para o português levou Anna Maria Campos a publicar, em 1990, um artigo que abordava a ausência desse conceito no Brasil. O trabalho de Campos inspirou José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Sacramento a escreverem e publicarem, em 2009, o artigo “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?” Após vinte anos do artigo de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009) analisaram as alterações no contexto político e social do Brasil, com o intuito de identificar se tais mudanças permitiram o florescimento da *accountability* no país.

Diversos estudiosos têm se debruçado no tema, que vem ganhando importância cada vez maior quando se debate a melhoria na qualidade da democracia. Como apontam Pinho e Sacramento (2009), a palavra *accountability*, de origem anglo-saxã, é comumente traduzida para o português como “responsabilização”. Porém, os autores perceberam uma multiplicidade de termos sinônimos sendo utilizados na tentativa de explicá-la. Além da palavra responsabilização, o termo é traduzido como dever, responsabilidade, obrigação ou ônus de prestar contas de suas ações.

Pinho e Sacramento (2009) pesquisaram o significado da palavra em dicionários de língua inglesa, mas se surpreenderam com o fato de muitos não conterem o substantivo *accountability*. Em razão disso, consultaram, também, o significado do adjetivo “*accountable*”. Posteriormente, buscaram a tradução nos dicionários inglês-português:

De acordo com o descrito no Oxford advanced dictionary (2005:10): ‘Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters’ (OXFORD ADVANCED DICTIONARY, 2005 apud PINHO E SACRAMENTO, 2009).

No Merriam-Webster’s collegiate dictionary (1996:08): ‘Accountability (1794): the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one’s actions’ (MERRIAM-WEBSTER’S COLLEGIATE DICTIONARY, 1996 apud PINHO E SACRAMENTO, 2009).

No Michaelis dicionário prático (1988: 03), a palavra foi localizada apresentando o substantivo responsabilidade como seu correspondente no português. Para a tradução de *accountable*, o Michaelis indica três adjetivos: 1. Responsável; 2. Explicável; e 3. Justificável' (MICHAELIS DICIONÁRIO PRÁTICO apud PINHO e SACRAMENTO)

Diante das fontes analisadas, Pinho e Sacramento observaram que não há um termo único em português que imprima a definição de *accountability*, mas se adota uma forma composta. Em síntese, afirmam que a *accountability* envolve a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem tem a posse de um cargo de prestar contas conforme o estabelecido em lei, estando o indivíduo sujeito ao ônus, ou seja, à pena pelo descumprimento do seu dever (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Os autores constataram que a expressão *accountability* apresenta, implicitamente, a ideia de responsabilização pessoal pelas ações realizadas e, explicitamente, a exigência de imediata prestação de contas. Além disso, notaram que a palavra *accountability* é antiga no idioma inglês, pois estava presente no dicionário desde 1794. Enquanto no final do século XVIII o termo já existia no contexto inglês, no final do século XX, o mesmo ainda não existia no contexto brasileiro. Isso levou os autores a especularem que o surgimento da palavra na realidade inglesa estava relacionado com a ocorrência do capitalismo, uma vez que, nesse sistema, a empresa capitalista deve ser gerenciada conforme uma moderna administração pública, o que implica no rompimento com o patrimonialismo (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

A inquietação demonstrada por Campos (1990) foi novamente explicitada por Schedler (1999), quando este afirma que o significado do termo continua subexplorado. O apontamento feito por Schedler parece revelar que, até mesmo na realidade inglesa, o conceito de *accountability* não apresenta tanta precisão (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Contudo, à medida que a realidade social e política se alteram, os conceitos sofrem transformações para se adequarem aos novos fatos. Assim, o conceito de *accountability* não se mantém fixo, mas em constante construção (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Desde o artigo de Campos até o artigo de Pinho e Sacramento, a sociedade brasileira passou por inúmeras mudanças, que, conseqüentemente, repercutiram sobre a questão da *accountability*:

Observa-se que, quando Campos pensou e escreveu havia um determinado contexto (1975-1987): regime militar, Estado burocrático e início da democratização, e depois de 1990 (ano da publicação do artigo), o contexto é outro: democratização, Estado neoliberal, globalização e tentativas de implantação do Estado gerencial. Desse modo, os estudos que a sucederam acrescentaram qualificações à palavra, evidenciando sua elástica capacidade de ampliação para continuar dando conta daquilo que se constitui

na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da res pública (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1354).

1.3 CONCEITO E FORMAS DE *ACCOUNTABILITY*

O questionamento a respeito de qual seja a essência da política resulta na seguinte resposta: o poder. Como mencionado anteriormente, os teóricos clássicos já se manifestavam acerca da necessidade do poder político ser controlado. A dificuldade repousa no fato de que se possibilita ao governo o controle sobre os governados para, posteriormente, obrigá-lo a controlar a si próprio. Manter o poder sob controle, evitar abusos e impor-lhe regras procedimentais são medidas possíveis de serem alcançadas através do que se denomina *accountability* (SCHEDLER, 1999).

Andreas Schedler (1999) apresenta um conceito bidimensional da *accountability*, que requer dois elementos estruturais básicos: "*answerability*" e "*enforcement*". A expressão *answerability* consiste na obrigação que as pessoas públicas têm de informar e explicar suas ações. Já *enforcement*, significa a capacidade que determinados agentes possuem de impor sanções aos detentores do poder público. Três pilares sustentam esse conceito: a informação, a justificação e a punição.

Pinho e Sacramento (2009) afirmam que o conceito bidimensional apresentado por Schedler (1999) é um recurso didático, uma vez que auxilia na compreensão do processamento da *accountability* no tempo. A etapa da *answerability* e a etapa do *enforcement* acontecem em dois momentos distintos, mas que se complementam. Sendo assim, é necessário que ambos ocorram para que o processo de *accountability* se realize por completo.

Schedler (1999) sustenta que a *accountability* como *answerability* busca transparência. A *answerability* se faz necessária em razão da opacidade do poder, gerando informações imperfeitas. Se o exercício do poder ocorresse de maneira transparente, não seria preciso que os indivíduos fossem *accountable*. Nesse caso, bastaria observar o modo de utilização do poder - pois todas as informações estariam disponíveis e claras - e impor sanções conforme a situação.

Para Fernando Filgueiras (2009), a transparência é um elemento importante da *accountability*, pois, se responsabilidade política é exigida na democracia, não é possível haver responsabilidade política sem instituições transparentes. Contudo, existe uma diferença entre política da transparência e política da publicidade. Para o autor, a primeira é limitada, na medida em que não oferece uma distinção clara entre público e privado, direcionando suas ações sobre os indivíduos e não sobre suas condutas nas instituições públicas, propagando uma

política do escândalo e não da responsabilização. Dessa forma, a transparência deve ser viabilizada em um contexto de política da publicidade, que permite uma razão fundada em uma noção de cidadania forte, de indivíduos capazes de levantar a voz e serem ouvidos

Quanto ao elemento *enforcement*, a severidade com que a sanção deve ser aplicada depende da gravidade do ato danoso praticado. A exposição na mídia da vida de um político pode destruir-lhe a reputação e, conseqüentemente, a carreira, uma vez que representa um bem importante no ambiente político, Por isso, tornar públicas as más condutas dos agentes públicos é um relevante meio de *accountability*. A demissão ou impeachment é um meio mais severo do que a exposição na mídia, mas ambos podem, inclusive, estar associados (SCHEDLER, 1999).

Guillermo O`Donnel (1998) divide a *accountability* em duas dimensões principais: a horizontal e a vertical. Aqui, há uma classificação bidimensional da *accountability*, mas não quanto aos elementos presentes na sua realização, conforme o fez Schedler (1999), mas sim, de acordo com a posição que os atores se encontram no processo.

O`Donnel (1998) define como *accountability* vertical as ações, individuais ou coletivas, direcionadas aos que exercem função em instituições estatais, sejam eles eleitos ou não; e, como *accountability* horizontal, as agências do Estado com poder e capacidade para supervisionar e punir legalmente agentes públicos que pratiquem atos ou omissões ilegais.

Miguel (2005) afirma que a *accountability* consiste em um mecanismo de controle horizontal que os poderes constitucionais exercem uns sobre os outros e, principalmente, de controle vertical, que implica na prestação de contas dos representantes aos representados.

1.4 ACCOUNTABILITY VERTICAL

Segundo Schedler (1999), a *accountability* vertical corresponde a uma relação entre desiguais. Trata-se do controle dos cidadãos ou de setores da sociedade sobre o poder público. O`Donnel (1998) enquadra como *accountability* vertical: a) as eleições; b) as reivindicações sociais; e c) a cobertura regular na mídia das manifestações sociais, pelo menos as mais relevantes, e dos atos suspeitos de ilicitude praticados por autoridades.

As eleições figuram como a principal meio de *accountability* vertical (O`DONNEL, 1998, MIGUEL, 2005, SCHEDLER, 1999), também intitulada de *accountability* eleitoral. De um lado, o processo eleitoral oferece a oportunidade de os cidadãos não votarem em determinados candidatos, como forma de punição por suas más condutas, e, de outro, permite que votem naqueles candidatos que atuaram de maneira satisfatória, premiando-os com um mandato eletivo.

Para Luis Felipe Miguel (2005, p. 27):

O ponto culminante da *accountability* vertical é a eleição - que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais na representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*.

O`Donnel (1998) constata que em muitas novas poliarquias a *accountability* horizontal se encontra ausente, mas a *accountability* vertical existe, uma vez que acontecem eleições razoavelmente livres e justas, as fontes de informação são variadas, a mídia é razoavelmente independente e os cidadãos possuem liberdade de expressão e organização³.

Contudo, o autor dirige críticas tanto às eleições quanto às reivindicações sociais. Para o autor, a *accountability* eleitoral não constitui um mecanismo possível de ser acionado a qualquer momento, pois ocorrem apenas em períodos determinados, o que torna esse mecanismo frágil e de eficácia questionável. Também, o contexto em que muitas novas poliarquias se encontram - com sistemas partidários pouco estruturados, elevada volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco delimitados e reversões políticas súbitas - minimiza, ainda mais, a eficácia da *accountability* eleitoral (O`DONNEL, 1998).

As reivindicações sociais, por sua vez poderiam suprir a ausência de *accountability* vertical fora do período eleitoral. Porém, este mecanismo poderia favorecer que a mídia, agindo de modo imparcial ao denunciar funcionários públicos suspeitos de ilicitudes, livrasse autoridades corruptas e condenasse inocentes por meio da opinião pública (O`DONNEL, 1998).

1.5 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Para O`Donnel (1998) a *accountability* horizontal consiste no controle que uma agência estatal exerce sobre outra, de modo a evitar excesso ou desvio de finalidade. Conforme afirma Schedler (1999), diferentemente da dimensão vertical, a dimensão horizontal descrita por O`Donnel equivale a uma relação entre iguais, pois se refere ao controle de um agente sobre outro, que tem igual poder de ser *accountable*.

O`Donnel (1998, p. 40) define *accountability* horizontal como:

³ Essas características fazem parte dos requisitos da poliarquia de Dahl.

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

A participação da sociedade e da mídia no controle do poder político complementa a efetivação da *accountability* eleitoral, mas ainda podem conduzir a providências procedimentais não adequadas (O'DONNEL, 2001, p. 29):

[...] o impacto das reivindicações sociais na mídia, quando denunciam e/ou exigem destruição ou punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos [...]

O'Donnel (1998) ressalta que, para a efetividade da *accountability* horizontal, as agências estatais fiscalizadoras devem ter não apenas autorização legal para exercer controle, supervisão e punição sobre outros agentes estatais, mas também autonomia em relação a estes. A autonomia implica na existência de fronteiras formalmente estabelecidas e bem definidas, que devem ser respeitadas. A violação desses limites representa abuso de autoridade, o que enseja punição do agente infrator.

A *accountability* horizontal está diretamente relacionada com a ideia da separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais se encontram em um mesmo nível de discricionariedade e exercem controle uns sobre os outros, gerando um sistema de freios e contrapesos (O'DONNEL, 2001, p. 42):

Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão de poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas nas poliaquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

Em regra, as agências que promovem *accountability* não funcionam de forma isolada, mas fazem parte de um sistema complexo integrado por outras agências comprometidas com a *accountability*. Uma agência sozinha pode mobilizar a mídia, setores da sociedade e a opinião pública, mas a efetividade de suas ações depende, na maioria das vezes, da atuação de outros órgãos, como o Judiciário e o Legislativo. O sistema constitucional se encerra com decisões finais, geralmente de tribunais, uma vez que nenhuma decisão das autoridades estatais deve ser tomada fora do império das leis (O'DONNEL, 1998).

Para O'Donnel (1998), compreender a democracia unicamente como o poder de escolher, por meio de eleições livres e justas, quem irá governar durante determinado período,

restringir a democracia ao governo do Executivo ou assumir que os eleitos podem buscar o bem público da forma como acharem conveniente, representam algumas interpretações equivocadas e culturalmente arraigadas acerca da definição de democracia. Essa visão equivocada consiste em um problema para a realização da *accountability* horizontal, uma vez que:

[...] No curto prazo, o senso comum do Executivo delegativo, desejoso de se desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas, ignora aquelas outras agências e, no longo prazo, procura eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las. Partindo de uma concepção delegativa de sua própria autoridade, o executivo tem fortes incentivos para proceder desse modo: contanto que seja bem sucedido, ele tem maior liberdade para tomar decisões. Com esse propósito, o Executivo pode contar com concepções semelhantes de autoridades compartilhadas por outros agentes e, presumivelmente, com a concordância de uma parcela não desprezível da opinião pública com esse ponto de vista [...] (O'DONNEL, 1998, p. 44).

O'Donnel (1998) aponta que a *accountability* horizontal pode ser violada de duas formas: pela usurpação e pela corrupção. Embora possam coincidir, essas duas práticas são distintas. A usurpação diz respeito a uma agência pública tomar ilegalmente a autoridade de outra, enquanto a corrupção equivale a obtenção de vantagens ilícitas que um agente público obtém para si ou para outrem. Diante disso, é necessária a criação de incentivos eficazes de autonomia institucional, que sejam propagados e orientados por várias agências estatais.

1.6 ACCOUNTABILITY SOCIAL

Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) conceituam *accountability* social como uma forma de controle vertical não eleitoral, exercida por associações e movimentos sociais com o apoio dos canais midiáticos. As ações desses grupos têm a função de monitorar o comportamento dos funcionários públicos, realizando denúncia de atos ilegais e acionando agências de controle horizontal. Além disso, o controle social utiliza dois recursos principais: a intensidade e a visibilidade das suas ações.

Os autores identificam que a *accountability* social pode ocorrer por vias institucionais, ou seja, por intermédio de ações legais e reclamações perante órgãos fiscalizadores, ou por vias não institucionais, através de mobilizações sociais e denúncias na mídia. O autor compreende o controle pela via informal como simbólico.

A *accountability* social distingue-se das formas clássicas estabelecidas por O'Donnel (1998) e, ao incorporar atores da sociedade civil e da esfera pública, possibilita suprir déficits existentes na *accountability* eleitoral e horizontal. A *accountability* social é acionada

quando solicitada, pois não está restrita a um período determinado como acontece com as eleições e consegue controlar temas, políticas e funcionários determinados. Além disso, os mecanismos sociais exercem um papel semelhante ao controle horizontal quanto à capacidade de fiscalizar a legalidade dos atos praticados por funcionários públicos (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002).

A crítica à *accountability* social consiste no fato de que, na maioria das vezes, ela não tem a capacidade de aplicar sanção. Entretanto, Peruzzotti e Smulovitz (2002) afirmam que os efeitos do controle social também provocam conseqüências materiais, gerando “custos reputacionais” que podem ter repercussões políticas institucionais.

1.7 ACCOUNTABILITY COMO UM PROCESSO

Mathew Taylor e Vinícius Buranelli (2007), ao analisarem órgãos de *accountability* horizontal que funcionam entre o sistema eleitoral e judicial no nível federal brasileiro, sugerem que a *accountability* deve ser compreendida como um processo dinâmico, não como algo estático que faz dos indivíduos *accountable* ou não *accountable*.

Para Taylor e Buranelli (2007), o processo de *accountability* pode ser dividido em 3 fases: monitoramento, investigação e sanção. Essas etapas relembram os três aspectos – *enforcemet*, monitoramento e justificação – defendidos por Schedler (1999), que, juntos, seriam bem sucedidos em relação a uma variedade de potenciais atos abusivos e completariam as etapas da *accountability*.

Taylor e Buranelli (2007, p. 62, tradução nossa) descrevem o processo da seguinte forma:

1. Monitoramento dos agentes públicos, que tem, necessariamente, uma ênfase *ex ante* em identificar maus desempenhos ou atos ilícitos antes que o problema se aprofunde.
2. Investigação de denúncias contra agentes públicos, o que é, normalmente, *ex post*, centrada em descobrir a profundidade e extensão dos delitos ocorridos.
3. Sanção ou medidas de *accountability* esperadas para os atos dos agentes públicos.

Cada uma dessas fases apresenta modelos de ação e sanção diferentes, além de atores e procedimentos distintos. Isso gera diferentes arranjos de interação, como, por exemplo, entre sociedade e instituições, entre instituições eleitorais e não-eleitorais e entre as instituições competentes por cada etapa do processo (TAYLOR e BURANELLI, 2007).

Segundo Taylor e Buranelli (2007), o maior problema que existe no processo de *accountability* no Brasil é a falha na “ortodontia” das instituições que fazem parte da rede de *accountability*. Isso ocorre em razão de uma deficiência de coordenação entre os atores, da sobreposição de funções e de uma ênfase na segunda fase, a de investigação.

A atuação das instituições analisadas pelos autores revela a sobreposição de responsabilidades, de modo que o foco da rede de *accountability* é dado à fase de investigação e não à fase de monitoramento e de sanção. Assim, quando escândalos de corrupção são revelados, as instituições passam por intensa pressão política para mostrar resposta aos agentes infratores, mas, logo que cessa a repercussão dos casos, a pressão para que sanções efetivas sejam aplicadas tende a desaparecer, bem como as ações de monitoramento continuam enfraquecidas. Além disso, existe uma falta de interação institucionalizada entre as instituições responsáveis pelo processo de *accountability*, que deveriam proporcionar melhores incentivos para que os atores cooperassem entre si em todas as etapas (TAYLOR e BURANELLI, 2007).

2 LEI DA FICHA LIMPA E DIREITOS POLÍTICOS

O estudo da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, perpassa pelo âmbito dos direitos políticos, uma vez que é resultado de iniciativa popular e alterou a Lei Complementar 64/1990, incluindo, nesta, novos casos de inelegibilidades. Assim, é importante a compreensão do conceito de direitos políticos, bem como as noções de inelegibilidade e iniciativa popular. Ainda, é relevante pontuar as novidades que a Lei da Ficha Limpa produziu ao alterar a Lei Complementar nº 64/1990.

2.1 DIREITOS POLÍTICOS

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição cidadã, declara, logo no artigo 1º, parágrafo único, que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou através de representantes. Nesse sentido, conforme define Uadi Lammego Bulos (2011), os direitos políticos correspondem ao conjunto de normas constitucionais que regulam a participação dos cidadãos no cenário político, podendo ser divididos em positivos (capacidade eleitoral) e negativos (incapacidade eleitoral).

Os direitos políticos positivos consistem na garantia do exercício da soberania popular, através da participação direta ou indireta no processo político. Conforme estabelece a Constituição Federal, a soberania popular se realiza por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, através de plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 14, I, II, III).

O direito de sufrágio abrange a capacidade eleitoral ativa, ou seja, o direito de votar, e a capacidade eleitoral negativa, ou seja, o direito de ser votado. Para que um indivíduo tenha capacidade de ser votado, ele deve preencher todas as condições de elegibilidade e, ainda, não se enquadrar em nenhum dos casos de inelegibilidade (BULOS, 2011).

As condições de elegibilidade encontram-se previstas na Constituição Federal e dizem respeito à nacionalidade brasileira, ao pleno exercício dos direitos políticos, ao alistamento eleitoral, ao domicílio eleitoral na circunscrição, à filiação partidária e à idade mínima exigida pelo cargo eletivo (CF, art. 14, §3º, I, II, III, IV, a, b, c, d).

A regra é que os cidadãos tenham o pleno gozo dos seus direitos políticos, contudo, existem exceções, tratam-se dos direitos políticos negativos. Estes dizem respeito à incapacidade eleitoral ativa e à incapacidade eleitoral passiva. A primeira consiste na negação

ao cidadão do direito de votar, enquanto a segunda reflete a impossibilidade de o cidadão se candidatar em eleições, ou seja, trata-se de inelegibilidade (BULOS, 2011).

2.2 INELEGIBILIDADES

Lâmmeço Bulos (2011) conceitua as inelegibilidades como mecanismos que obstam o cidadão de se candidatar a um mandato eletivo, em razão de impedimentos que geram incapacidade eleitoral passiva. Encontram-se disciplinadas na Constituição Federal e em legislação complementar, podendo ser classificadas em absolutas e relativas.

A inelegibilidade absoluta diz respeito à impossibilidade de concorrer a qualquer cargo eletivo, restando o indivíduo impedido de participar de toda e qualquer eleição. É o que ocorre com os inalistáveis e os analfabetos (CF, art. 14, §4º). Esse tipo de inelegibilidade expressa “uma característica da pessoa, e não do cargo ou eleição” (BULOS, 2011, p.855).

Por sua vez, a inelegibilidade relativa impede a candidatura a cargos e eleições específicos, em decorrência da configuração de determinadas situações. Na visão de Uadi Bulos (2011), a inelegibilidade relativa pode ser classificada em funcional por motivo de reeleição (CF, art. 14, §5º), funcional por motivo de desincompatibilização (CF, art. 14, §6º), reflexiva em razão de casamento, parentesco ou afinidade (CF, art. 14, §7º), militar (CF, art. 14, §8º) e legal (CF, art. 14, §9º).

As inelegibilidades legais podem ser fixadas por lei complementar, a exemplo da Lei Complementar nº 64/1990, a Lei de Inelegibilidades, e da Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa. Tal possibilidade possui previsão legal na Constituição Federal, artigo 14, que dispõe:

§ 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e anormalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Bulos (2011) afirma que as inelegibilidades possuem um fundamento ético. Elas objetivam proteger a probidade administrativa, a normalidade e a legitimidade das eleições, considerando, para tanto, a vida pregressa do candidato.

2.3 INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular é um mecanismo constitucional (CF, art. 14, III) que possibilita a realização da soberania popular de forma direta, através da apresentação de projeto de lei ao Poder Legislativo. Pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, pelo menos, 1% do eleitorado nacional, o qual deve está distribuído por, no mínimo, cinco Estados e contar com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (CF, art. 61, §2º).

2.4 LEI DA FICHA LIMPA E AS MUDANÇAS NA LEI DE INELEGIBILIDADES

As principais mudanças trazidas pela Lei da Ficha Limpa referem-se ao período de inelegibilidade, que passou de 3 (três) para 8 (oito) anos para qualquer dos crimes previstos na norma eleitoral e independente de quem os tenha praticado. Além disso, o trânsito em julgado foi dispensado, pois a inelegibilidade se configura tanto com a condenação transitada em julgado quanto por sentença condenatória proferida por Órgão Colegiado. A incapacidade eleitoral passiva, em razão de condenação judicial, alcança, inclusive, fatos pretéritos, ou seja, não apenas os indivíduos condenados após a vigência da Lei da Ficha Limpa se submetem a ela, mas, também, os que foram condenados anteriormente.

Foram ampliadas as hipóteses de inelegibilidade da Lei Complementar 64/1990, sendo classificadas por Djalma Pinto e Elke Pertesen (2014, p. 26), em seis grupos: 1) condenações judiciais (elencadas no art. 1º, I, d, e, h, j, l, n, p, q); 2) rejeição das contas públicas (conforme art. 1º, I, g); 3) perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo (com base nos art. 1º, I, b, c, f, o, q); 4) renúncia a cargo eletivo a fim de prejudicar processo político-administrativo (prevista no art. 1º, I, k); 5) exclusão do exercício profissional decorrente de infração a dever ético da profissão (constante no art. 1º, I, m); e 6) responsabilidade por liquidação judicial ou extrajudicial de estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro (com fulcro no art. 1º, I, i).

Como explicam Castro, Oliveira e Reis (2010, pp. 74-75):

A LC nº 135/2010 ampliou o rol dos crimes que, na redação anterior da LC nº 64/1990, gerava inelegibilidade por três anos depois da condenação transitada em julgado: crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, o tráfico de entorpecentes e os crimes eleitorais. Foram, agora, acrescidos os crimes contra o patrimônio privado e os da lei de falências, contra o meio ambiente e a saúde pública; o crime de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício da função pública; crimes de lavagem de dinheiro; racismo, tortura,

terrorismo e os crimes hediondos; de redução à condição análoga a de escravo e contra a vida e a dignidade sexual.

Contudo, a inelegibilidade em razão de condenação por crimes eleitorais sofreu restrição. Antes todos os crimes eleitorais geravam inelegibilidades, agora, apenas aqueles com pena privativa de liberdade (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 75).

Assim, com as alterações conferidas pela Lei Complementar nº 135/2010, o art. 1º, inciso I, alínea e, da Lei Complementar 64/1990, dispõe que:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

.....

e) Os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

- 1) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
- 2) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
- 3) contra o meio ambiente e a saúde pública;
- 4) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
- 5) o abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
- 6) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
- 7) tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
- 8) de redução à condição análoga a de escravo;
- 9) contra vida e dignidade sexual; e
- 10) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

3 HISTÓRIA DA LEI DA FICHA LIMPA

A Lei da Ficha Limpa tem sua origem na “Campanha Ficha Limpa”, coordenada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e apoiada por diversas outras organizações sociais. O objetivo da campanha era promover o debate acerca da corrupção eleitoral e coletar assinaturas para propor, na Câmara dos Deputados, projeto de lei de iniciativa popular.

O cenário político brasileiro, recheado de escândalos de corrupção divulgados na mídia e a grande sensação de impunidade, provocaram na população o anseio por transformações na legislação eleitoral. Assim, a Campanha Ficha Limpa surgiu com o propósito de mobilizar a sociedade e pressionar o Poder Legislativo para a criação de uma lei com critérios de candidatura mais rígidos, aumentando, para tanto, os casos de inelegibilidade.

Após um intenso trabalho de mobilização social, o projeto de Lei da Ficha Limpa foi subscrito por mais de 1,6 milhão de eleitores, sendo apresentado à Câmara dos Deputados no dia 29 de Setembro de 2009. Depois de realizadas as discussões, o projeto foi aprovado Câmara dos Deputados no dia 11 de maio e no Senado Federal no dia 19 de maio. Com a sanção presidencial, a lei entrou em vigor no dia 7 de junho, mas os debates continuaram no Poder Judiciário, que concluiu pela constitucionalidade e aplicação da lei nas eleições a partir de 2012.

3.1 A IMPORTÂNCIA DA LEI Nº 9.840/1999

A Campanha Ficha Limpa, que impulsionou a criação da Lei da Ficha Limpa, recebeu forte influência da “Campanha Combatendo a corrupção eleitoral”, que teve início em fevereiro de 1997, introduzida pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), entidade da Comissão Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Este projeto surgiu para dar prosseguimento com a “Campanha da Fraternidade” lançada pela Igreja Católica em 1996, cujo tema era “Fé e Política”. A Igreja organizou material para promover debates nas comunidades, suscitando, em um dos temas, os problemas das eleições brasileiras. Ao término da Campanha da Fraternidade, resolveu-se levar adiante as questões discutidas. Com o auxílio da Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, a CBJP confeccionou um formulário de pesquisa sobre o processo eleitoral brasileiro. Os dois problemas centrais levantados foram a compra de votos e o uso eleitoral da máquina pública. A partir disso, fazia-se necessário buscar soluções para o sistema

político nacional. Os mecanismos de participação social trazidos pela CF/88, que até então eram pouco usados, ganharam cena e, através deles, foi vislumbrada a possibilidade de se formular um projeto de iniciativa popular que não apenas proibisse a compra de votos, mas que afastasse o indivíduo do processo eleitoral, algo que não estava previsto no ordenamento jurídico brasileiro (REIS, 2013).

Diante disso, elaborou-se um projeto de lei de iniciativa popular que tinha como objetivo combater a compra de votos e o uso eleitoral da máquina pública. Diversas entidades da sociedade civil colaboraram com o processo de mobilização social e coleta de assinaturas, atingindo, após mais de um ano, a subscrição de mais de 1 milhão de eleitores. O projeto foi então protocolado na Câmara dos Deputados e foi aprovado em um tempo recorde pelo Congresso Nacional (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 254).

A Lei nº 9.840 de 29 de Setembro de 1999 tornou-se a primeira lei de iniciativa popular do país e representou a busca por um sistema eleitoral mais justo e consciente. Essa lei alterou a Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições -, a qual não oferecia mecanismos de combate à corrupção, mas apenas orientava o comportamento dos eleitores e candidatos. Foram acrescentados na Lei das Eleições o artigo 41-A e o parágrafo 5º do artigo 73, que tratam, respectivamente, da compra de votos e do uso eleitoral da máquina pública. Os dispositivos prevêm multa e a cassação do registro ou diploma eleitoral para quem pratica tais atos (MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL, 2015)

Antes da Lei 9.840/99, a compra de votos era tratada apenas criminalmente, mas o Direito Penal, por si só, não resolvia o problema. Para que a sanção penal fosse aplicada ao indivíduo era necessário haver sentença transitada em julgado, sobre a qual não pudesse mais ser interposto recurso. Porém, isso permitia que muitos mandatos fossem concluídos ou quase concluídos, pois a ação penal não terminava a tempo de executar a sanção enquanto o indivíduo estava no cargo, o que fazia com que muitos processos fossem esquecidos, gerando impunidade (REIS, 2013).

Como explica Márlon Reis (2013, p. 68):

O que se decidiu, portanto, foi seguir um caminho diferente. Inseriu-se na legislação um dispositivo que determinava a cassação do candidato que comprasse votos, ou seja, a perda do poder, que é o bem mais desejado por quem está se candidatando a um cargo político

Assim, além de ser abrangida pelo processo penal, a questão também foi incorporada pelo processo eleitoral, o que permitiu a aplicação imediata da sanção prevista na lei eleitoral, sem prejuízo da sanção penal, bem como maior eficácia no combate às referidas

infrações, uma vez que não é exigida prova do impacto econômico provocado por tais condutas (REIS, 2013).

Nas palavras de Márlon Reis (2013, p. 72):

Para entender a dimensão do impacto dessa lei, basta saber que em 2009, última vez em que foi realizada pesquisa sobre o assunto, 675 políticos já haviam sido cassados por compra de votos em todo o Brasil. Antes dela, não havia notícia de sequer uma cassação por corrupção eleitoral no país.

3.2 A JUSTIFICATIVA DA LEI DA FICHA LIMPA

A Lei nº 9.840/99 representou um grande avanço democrático para o país, entretanto, uma situação recorrente limitava a sua atuação: vários candidatos que eram atingidos por essa lei, tendo seus registros de candidatura ou diplomas cassados em uma eleição, tornavam a concorrer na eleição subsequente e muitos deles, a despeito de suas condutas nocivas aos valores democráticos, conseguiam se eleger para novos mandatos. Por conta disso, “resolvemos dar um passo atrás. Em vez de darmos atenção à campanha, decidimos focar na definição do candidato. E foi aí que criamos a Lei da Ficha Limpa” (REIS, 2013, p. 91).

A Lei da Ficha Limpa surge para instituir critérios objetivos mais rigorosos na análise da vida pregressa do candidato, por meio dos quais seja possível avaliar se os mesmos podem ou não disputar eleições. Em relação à Lei nº 9.840/99, o impacto da Lei da Ficha Limpa “é muito maior, porque para cada um dos que foram declarados inelegíveis, há um número grande de outros que sequer tentaram se eleger, uma vez que a regra havia sido alterada” (REIS, 2013, p. 86).

A necessidade de uma legislação mais rígida está relacionada a certos elementos “negativos” reproduzidos na cultura política nacional. Embora o país adote uma estrutura democrática, com liberdade de expressão e eleições livres, “traços políticos convencionais, como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando em uma cultura política na qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo” (SACRAMENTO e PINHO, 2009, p. 1360 – 1361).

Para Djalma e Petersen (2014, p. 9):

A Lei da Ficha Limpa traduz a mais veemente exigência, feita pela sociedade, de pessoas comprometidas com a ética e não apenas com seus interesses pessoais para a investidura no poder político. A necessidade dessa norma e de outras ainda mais

rigorosas sobre inelegibilidade reflete o profundo déficit do Brasil, no preparo para a cidadania, expressamente exigido no art. 205 da Constituição.

Tanto a Lei nº 9.840/99, criada para tentar coibir a compra de votos e o uso eleitoral da máquina pública, quanto a Lei da Ficha Limpa, elaborada com a finalidade de evitar que políticos com condutas criminosas tenham acesso a cargos eletivos, disciplinam situações que costumavam ser vistas com “naturalidade” e “aceitação” pela sociedade e pelo sistema político. Não raramente no cenário brasileiro, ocorreram situações em que políticos notoriamente sabidos como criminosos conseguiram se eleger, sem sofrer qualquer sanção. A Lei da Ficha Limpa por si só não é a solução para o fim da prática de crimes pelos políticos eleitos, mas é uma esperança de mudanças e, por certo, abriu espaço para o debate e participação da sociedade:

Quando alguém começa um debate sobre quem deve ter o controle sobre a viabilidade das candidaturas – o eleitor ou a lei -, digo que é o eleitor mesmo quem deve ter esse controle. O que estamos introduzindo, no entanto, são novos conceitos, não para substituir a cultura política da sociedade brasileira, mas para produzi-la, provocá-la, gerá-la. Porque a verdade é que antes não havia debate político sobre isso. Sempre se achou que o melhor candidato é o que tem a maior chance de ser eleito, seja ele quem for, mas isso está errado. A campanha pela adoção da Ficha Limpa, portanto, foi feita – à semelhança da campanha pela lei 9840 – com o objetivo de provocar o debate nas comunidades. É este o caráter da iniciativa popular, com seus formulários e conversas individuais. O objetivo maior não é nunca a aprovação da lei, mas a provocação do debate e da mobilização social (REIS, 2013, pp. 88-89).

3.3 O MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL (MCCE)

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) foi criado em 2002, mas o impulso para a sua trajetória aconteceu ainda em 1996, com a Campanha da Fraternidade – “Fraternidade e Política” e, principalmente, em 1997, com a campanha da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) - Combatendo a Corrupção Eleitoral (site MCCE). Com a criação da Lei nº 9.840, foram desenvolvidos comitês no intuito de viabilizar a fiscalização de denúncias e a aplicação dessa norma jurídica. Posteriormente, surgiu a visão de integrar esses comitês, o que acabou sendo chamado de Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Este passou a ser integrado por um conjunto de organizações sociais com a finalidade de proteger a Lei nº 9.840 (MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL, 2015).

O MCCE se tornou um ator relevante em importantes momentos de mobilização social. Além da sua contribuição no processo de aprovação da Lei nº 9.840, essa entidade teve

um papel fundamental na Campanha Ficha Limpa, que culminou na aprovação Lei Complementar nº 135/2010. Atualmente, o MCCE é composto por um conjunto de entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas que visa combater a corrupção eleitoral, bem como a aplicação da Lei nº 9.840 e da LC 135/2010 (MOVIMENTO DE combate À CORRUPÇÃO ELEITORAL, 2015).

O Comitê Nacional do MCCE possui sua sede em Brasília, capital federal, e conta com mais de 60 (sessenta) entidades participantes. O MCCE é formado, ainda, pelos comitês locais, municipais e estaduais distribuídos pelas 5 regiões do Brasil. Os comitês são integrados por voluntários da sociedade civil, associações, entidades do MCCE ou de outras organizações (MOVIMENTO DE combate À CORRUPÇÃO ELEITORAL, 2015).

Para além da função de fiscalização da aplicação das referidas leis, o MCCE desenvolve função educativa e de monitoramento. A função educativa diz respeito ao trabalho de conscientização dos eleitores sobre a importância do voto, o que é feito através da realização de palestras, panfletagens, distribuição de cartilhas entre outras iniciativas. Já a função de monitoramento corresponde ao acompanhamento das ações do Congresso Nacional em relação à Lei nº 9.840/99 e à LC 135/2010, bem com a verificação do orçamento público e da máquina pública (MOVIMENTO DE combate À CORRUPÇÃO ELEITORAL, 2015).

3.4 A CAMPANHA FICHA LIMPA

Em 2007, Márlon Reis, que seria um dos fundadores do MCCE, recebeu do Bispo Dom Dimas, na época secretário geral da CNBB, um envelope dentro do qual estavam os primeiros artigos do projeto que se transformaria na Lei da Ficha Limpa. O MCCE passou, então, a trabalhar no projeto de junho a dezembro daquele mesmo ano, reescrevendo o texto, ouvindo juristas, dialogando com a sociedade civil e nas suas próprias organizações. Concluído o conteúdo do projeto de lei, este foi apresentado na Assembleia da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, onde recebeu aprovação em dezembro de 2007 (REIS, 2013).

O projeto ficou guardado até abril de 2008, quando foi lançada a Campanha Ficha Limpa coordenada pelo MCCE e apoiada por diversas entidades, como a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a CNBB. O texto do projeto contemplava novos critérios de inelegibilidade, de acordo com os quais se observasse as condutas pretéritas dos candidatos à eleição. Pleiteava-se que apenas indivíduos com condutas adequadas e honestas pudessem concorrer a cargos políticos, negando esse

direito a quem tivesse sido condenado por crimes, cassado com base na Lei nº 9.840 ou renunciado a mandato para fugir da cassação (DJALMA e PETERSEN, 2014).

Teve início uma grande articulação entre as organizações para mobilizar a sociedade em favor da Campanha Ficha Limpa que, além de buscar conscientizar os cidadãos, tinha o propósito de coletar a quantidade de assinaturas necessárias para que o Projeto Ficha Limpa tivesse força de iniciativa popular e pudesse ser protocolado Poder Legislativo:

A partir daí, todas as demais organizações foram convidadas a refletir sobre o tema e difundi-lo entre suas bases de modo a alcançar-se a mobilização em rede necessária à geração da “energia política” da qual dependeria a conquista das 1,3 milhão de assinaturas necessárias à apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 24).

A Campanha Ficha Limpa foi aderida por muitos voluntários, durando até setembro de 2009, quando, após grande mobilização da sociedade por todo o território brasileiro, foram coletadas assinaturas de mais de 1,3 milhão de assinaturas. No dia 29 de setembro, o projeto de iniciativa popular foi entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, “justamente quando a Lei nº 9.840 completava 10 anos! O presidente da Câmara se comprometeu com a aprovação da proposta, que foi apensada a outras nove que já tramitavam na Casa a mais de 17 anos!” (REIS, 2013, p. 256).

3.5 O PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No dia 29 de setembro de 2009, o projeto de iniciativa popular da Ficha Limpa foi apresentado à Câmara dos Deputados, transformando-se no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 518/2009.

Havia a preocupação com o tempo que seria despendido para que o PLP fosse aprovado e, posteriormente, sancionado pelo Presidente da República, uma vez que as tramitações no Poder Legislativo, normalmente, duram um tempo consideravelmente longo.

A coleta de assinaturas continuou, pois muitos partidos políticos com integrantes “fichas-sujas” pressionavam para que o projeto de lei não caminhasse. O MCCE conseguiu reunir mais 300 mil assinaturas e, em dezembro de 2009, entregá-las na Câmara dos Deputados, resultando em um total de mais de 1,6 milhão de subscrições ao projeto. A arrecadação de assinaturas em meio físico é uma determinação legal, por isso, após ter sido alcançado o número suficiente por essa via, a mobilização prosseguiu pelas redes sociais. Através da internet, mais de 2 milhões de pessoas aderiram a Ficha Limpa e passaram a desenvolver ações

direcionadas aos deputados, para que esses sentissem a pressão social. (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 256).

Um fator que influenciou ainda mais o sucesso da mobilização social foi a exposição, em novembro de 2009, do caso “Caixa de Pandora”, um grande esquema de corrupção que aconteceu em Brasília, no qual estava incluído o Governador do Distrito Federal. O conhecimento dessa situação nefasta animou os ânimos da sociedade brasiliense, principalmente dos jovens estudantes, que saiu de suas casas para protestar e exigir que os participantes do esquema fossem afastados do Poder Público. Diante disso, o retardamento na votação e aprovação do Projeto de Lei da Ficha Limpa já não era mais possível (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 257).

Com a pressão da sociedade, a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados teve início, de fato, em março de 2010, período em que foi criado na Casa Legislativa um grupo de trabalho formado por membros de todos os partidos, tendo com presidente o Deputado Miguel Martini (PHS/MG) e como relator o Deputado índio da Costa (DEM/RJ). O objetivo era discutir a matéria e atingir um consenso para a sua aprovação. O grupo reuniu as outras propostas apensadas e sugeriu algumas mudanças no texto original. O projeto inicial reconhecia a inelegibilidade com a condenação sentenciada por qualquer órgão jurisdicional, ponto que foi alterado pelo substitutivo, que propunha a configuração da inelegibilidade com a condenação proveniente de órgão judicial colegiado Ainda, para que a matéria fosse logo aprovada, consentiu-se em tornar expresso que os crimes de ação penal privada e os crimes culposos e de menor potencial ofensivo de ação penal pública não gerassem o afastamento da candidatura. Apenas crimes de maior gravidade passavam a se capazes de causar inelegibilidade. Assim, o projeto foi encaminhado ao Plenário da Câmara, onde começou a ser debatido no dia 7 de abril. Já no ponto de ser votado, o projeto retornou a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para ser novamente emendado. As emendas foram aceitas pelo MCCE, mas os líderes partidários concordaram que, se a matéria não fosse finalizada na CCJ até o dia 29 daquele mês, deveria ser conduzida diretamente para votação no Plenário (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 25).

O relator na CCJ foi o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), que introduziu um dispositivo⁴ capaz de promover a suspensão cautelar da inelegibilidade do candidato que tiver seu recurso julgado com prioridade em relação aos demais processos. Entretanto, um pedido de vista fez com que o tratamento da matéria na CCJ não fosse concluído dentro do prazo acordado, sendo o projeto encaminhado à votação no Plenário apenas no dia 4 de maio, em

⁴ Relativo ao art. 26-C da Lei Complementar nº 64/2010.

requerimento de urgência, quando foi aprovado por 388 votos. Faltava, ainda, a votação de 15 destaques que retiravam a feição original do projeto ou amenizavam pontos importantes, mas os líderes partidários acordaram que a votação ocorreria no dia seguinte. No dia 11 de maio, a votação dos destaques restantes foi retornada, sendo todos rejeitados. Concluiu-se, assim, a votação no Plenário, com a conservação do substitutivo do Deputado Cardozo, “nos exatos termos das discussões mantidas entre o relator José Eduardo Cardozo e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral” (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 26).

3.6 PROJETO DE LEI DA FICHA LIMPA NO SENADO FEDERAL

No dia 13 de maio, o PLP 518/2009 foi enviado ao Senado Federal, onde recebeu a classificação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) 58/2010. A tramitação se iniciou na Comissão de Constituição e Justiça, com a relatoria do presidente da comissão, Demóstenes Torres (SENADO FEDERAL 2015). Enquanto na Câmara dos Deputados o projeto foi votado com várias emendas, no Senado Federal foi votado com apenas uma, mas surgiram alguns impasses.

Outros projetos em pauta foram invocados na tentativa de “driblar” a votação do projeto. O Senador Romero Jucá entendia que existiam outros assuntos mais relevantes no momento, como a questão do Pré-Sal (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 326).

Ainda, o Senador Jucá propôs as emendas nº 1 a 9 ao PLC, as quais visavam suprimir ou alterar dispositivos do projeto e o Senador Francisco Dornelles apresentou a emenda nº 10, que alterava o art. 2º do PLC, substituindo o tempo verbal, do futuro pelo pretérito, das alíneas h, j, m, o e q do art. 1º da LC nº 64/1990 (SENADO FEDERAL, 2015). A preocupação dos apoiadores da Campanha Ficha Limpa era que tais alterações prejudicassem a incidência da lei sobre fatos passados.

Na 21ª Reunião ordinária da CCJ, o Senador Torres, após passar a presidência para o Senador Jarbas Vasconcelos, emitiu parecer favorável ao projeto e ao acréscimo da emenda nº 10, do Senador Dornelles, mas foi contrário às emendas nº 1 a 9, do Senador Jucá. O parecer de Torres foi aprovado na CCJ, que aprovou, ainda, o Requerimento nº 56, para o regime de urgência na apreciação da matéria (SENADO FEDERAL, 2015).

O projeto foi para o Plenário conforme o parecer aprovado na CCJ, sendo aberto o prazo para apresentação de emendas à Mesa. Entretanto, a Presidência convocou sessão deliberativa extraordinária a ocorrer nesse mesmo dia, 19 de maio, em razão de questão de ordem levantada pelo Senador Arthur Virgílio. O requerimento nº 532, para a adoção de regime de urgência, foi assinado pela unanimidade dos líderes partidários, seguindo-se para a sua

apreciação imediata da matéria. A discussão foi encerrada sem que tivessem sido recebidas emendas na Mesa, sendo o PLC e a Emenda nº 10 aprovados por unanimidade (SENADO FEDERAL, 2015).

No dia 4 de junho de 2010, a nova lei foi sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em 4 de junho de 2010, entrando em vigor no dia 7 de junho, data de sua publicação no Diário Oficial (SENADO FEDERAL, 2015). A lei da ficha limpa transformou-se na Lei Complementar 135/2009, no entanto, a aprovação da emenda no Senado motivou debates, pelo fato de o projeto ter sofrido alteração, mas não haver sido devolvido para apreciação na Casa Iniciadora.

3.7 A DISCUSSÃO NO PODER JUDICIÁRIO

Após grande pressão da sociedade e das entidades sociais, sob a coordenação do MCCE, além da pressão midiática, a Lei da Ficha Limpa foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Porém, superadas as discussões nas Casas Legislativas, o assunto passou a ser discutido no Poder Judiciário.

Com o advento da LC nº 135/2010, surgiram dúvidas e questionamento em relação à aplicação da nova norma jurídica já no pleito eleitoral daquele ano, ou seja, em 2010, mesmo ano em que foi aprovada. Era anseio dos defensores da Lei da Ficha Limpa que esta fosse aplicada de imediato, mas muitos candidatos lançados nas eleições de 2010, que, com base nos novos requisitos legais, não estavam aptos a se candidatar, acionaram o Poder Judiciário para se antecipar quanto a decisões prejudiciais a eles próprios, alegando que a aplicação da norma em questão, já naquele ano, desrespeitava o artigo 16 da Constituição Federal.

Questionou-se, também, a aplicação da norma jurídica a fatos pretéritos, uma vez que, no Senado Federal o tempo verbal do projeto foi alterado para o futuro do subjuntivo. Outra discussão bastante enfatizada que merece ser destacada aqui diz respeito aos questionamentos acerca da constitucionalidade da Lei, tendo em vista que, por ter sido dispensado o trânsito em julgado da sentença, sendo suficiente haver sentença penal condenatória proferida por Órgão Colegiado para configurar caso de inelegibilidade, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório estariam sendo violados.

Em agosto de 2010, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao conhecer do primeiro caso de indeferimento de candidatura com fundamento na nova Lei, firmou entendimento favorável à aplicação da Lei da ficha Limpa às eleições daquele mesmo ano, embora a publicação da norma jurídica tenha ocorrido em um espaço de tempo inferior a um ano em

relação ao pleito eleitoral. Porém, em sentido contrário, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a aplicação imediata da Lei nas eleições gerais de 2010, caracterizaria um desrespeito ao princípio da anualidade consagrado no artigo 16 da Constituição Federal. Assim, a Corte Suprema entendeu que a norma jurídica não poderia ter aplicação imediata (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014).

É interessante destacar o caso de Joaquim Roriz, que, após ter seu registro de candidatura ao cargo de governador do Distrito federal (DF) negado pela Justiça Eleitoral, interpôs Recurso Extraordinário (RE 630147), de modo a encaminhar a discussão ao Supremo Tribunal Federal (STF). O TSE havia reafirmado, por 6 (seis) votos a 1 (um), a decisão do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do DF pela negação da candidatura. A Justiça Eleitoral considerou Roriz inelegível, com fundamento no artigo 2º, alínea k, da LC nº 135/2010 (art. 1º, inc. I, alínea k, da Lei 64/90), pois, em 2007, o mesmo havia renunciado ao cargo de Senador da República, com legislatura de 2007 a 2015, para se esquivar de processo de cassação. Conforme o dispositivo legal, a inelegibilidade permanece pelo tempo restante do mandato para o qual o candidato foi eleito, mas renunciou, além de oito anos subseqüentes ao encerramento do mandato em questão (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010a).

A defesa De Joaquim Roriz alegou que a negação do registro de candidatura do recorrente pelo TSE não poderia ter sido baseada na Lei da Ficha Limpa, uma vez que, em razão do artigo 16 da Constituição Federal, esta norma jurídica não poderia ser aplicada nas eleições de 2010. Também, questionou que o indeferimento do registro do candidato violava o princípio do devido processo legal consagrado no artigo 5º da Carta Maior (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010a). Entretanto, após a decisão no Plenário do STF empatar por 5 (cinco) votos a 5 (cinco), em razão da aposentadoria do Ministro Eros Grau, os ministros suspenderam o julgamento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010b).

Roriz acabou desistindo de concorrer ao cargo de Governador do DF, colocando, em seu lugar, a esposa, Weslian Roriz. Diante disso, o STF entendeu que o RE 630147 havia perdido o objeto, uma vez que a desistência do recorrente de obter o registro de candidatura fez desaparecer a questão a ser analisada. Os ministros decidiram, então, por 6 (seis) votos a 4 (quatro), extinguir o processo. Entretanto, por unanimidade, foi mantida a repercussão geral dos casos relacionados ao dispositivo legal que torna o político que renunciar ao cargo inelegível pelo período de 8 (oito) anos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010c).

Outro caso que vale ser mencionado refere-se ao de Leonídio Henrique Correa Bouças, que, após ter seu registro de candidatura para o cargo de Deputado Estadual pelo PMDB de Minas Gerais negado, em 2010, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais,

recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral. O impedimento ocorreu em virtude de condenação por improbidade administrativa proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG), de acordo com o previsto no art. 1º, inc. I, alínea I, da LC 64/90, conforme o trazido pela LC 135/2010. O recorrente se utilizou da inconstitucionalidade do dispositivo, bem como a impossibilidade da adoção da Lei nas eleições de 2010. Todavia, o TSE manteve a decisão anterior, negando provimento ao recurso (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011a).

A demanda chegou então ao STF, onde lhe foi atribuída repercussão geral, por meio do RE 633703, discutindo a constitucionalidade da aplicação da Lei da Ficha Limpa. Entretanto, novo ministro ainda não tinha sido nomeado para substituir o Ministro Eros Grau, não sendo possível votar a matéria sem a maioria absoluta dos membros do tribunal. Esse problema trouxe grande insegurança jurídica, pois a sua solução era aguardada com urgência pelos “fichas- sujas”, mas principalmente pelos eleitores e defensores da Lei da Ficha Limpa. O novo integrante do STF, o Ministro Luiz Fux, tomou posse apenas em março de 2011 (DJALMA e PETERSEN, 2014).

Com a totalidade dos membros, o RE 633703 pode ser finalmente julgado na Corte Constitucional. O Plenário do STF adotou posicionamento contrário ao do TST, entendendo que a Lei não poderia ser aplicada nas eleições gerais de 2010, pois isso violaria o princípio da anualidade contido no artigo 16 da Carta Maior. Foram 6 (seis) votos favoráveis e 5 (cinco) votos contrários ao provimento do recurso. Assim, decidiu-se que a Lei da Ficha Limpa não tinha aplicação nas eleições do ano anterior (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011b).

Após a decisão pela não adoção da Lei da Ficha Limpa no pleito de 2010, três ações de controle concentrado de constitucionalidade envolvendo Ficha Limpa que chegaram ao STF merecem ser ressaltadas. A Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 29, proposta pelo Partido Popular Socialista (PPS), a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 30, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4578, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). As duas primeiras sustentavam a constitucionalidade e a última a inconstitucionalidade da Lei (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

Tendo em vista que a lei da Ficha Limpa alterou o período da inelegibilidade de 3 anos para 8 anos, a primeira indagação era se o político que houvesse sido condenado por um período de inelegibilidade de 3 anos, de acordo com a norma anterior, por sentença penal já transitada em julgado e cuja pena tivesse sido extinta pelo cumprimento, seria ou não atingido pela nova lei. A outra situação era o indivíduo que houvesse sido condenado por sentença já transitada em julgado a um período de 3 anos sem poder se eleger, mas ainda estivesse

cumprindo a pena. A dúvida consistia na aplicação ou não da nova lei para que o prazo da inelegibilidade fosse aumentado. As dúvidas levantadas eram referentes à aplicação da Lei a fatos pretéritos. Os contrários à lei da ficha limpa alegavam que isso seria uma violação à segurança jurídica, à coisa julgada, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito. (DJALMA e PETERSEN, 2014).

No dia 16 de fevereiro de 2012, o STF, por maioria de votos, decidiu pela improcedência da ADI 4578 e pela procedência da ADC's 29 e 30. Assim, fixou-se o entendimento pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, que alcançaria, inclusive, os fatos e atos anteriores à sua vigência. Com essa decisão, a Lei da ficha Limpa pode ser aplicada a partir das eleições de 2012 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

4 LEI DA FICHA LIMPA E *ACCOUNTABILITY*

A Lei da ficha Limpa é um reflexo do anseio social por uma política mais limpa, honesta e transparente. Tal anseio pode ser compreendido como uma demanda por *accountability* que tem sido presenciada nos países ocidentais (FILGUEIRAS, 2009). De fato, a necessidade de criação dessa norma jurídica revela uma fragilidade da *accountability*, tanto horizontal, como eleitoral, pois as instituições públicas têm falhado em evitar que seus funcionários pratiquem atos ilícitos e os eleitores não tem conseguido impor sanções de forma adequada, o que é apontado por autores como O'Donnel (1998) e Peruzzotti e Smulovitz (2002).

Basta lembrar os motivos que impulsionaram a Campanha Ficha Limpa: um cenário político marcado por escândalos de corrupção, comportamentos ilícitos sem sanção e as repetidas situações em que políticos criminosos conseguiam retornar ao poder. Ora, a corrupção viola o controle horizontal e a ausência de sanção adequada afasta a noção de *accountability* (O'Donnel, 1998). O fato de políticos com condutas criminosas serem eleitos novamente é outra faceta da debilidade do controle horizontal, mas também do controle eleitoral, pois, sob esse prisma, o voto é uma ferramenta que deveria ser utilizada para punir ou premiar políticos conforme as condutas praticadas.

Assim, a Lei da Ficha Limpa nasce com o objetivo de possibilitar maior controle sobre quem aspira um mandato eletivo, filtrando os indivíduos conforme as suas condutas pregressas, para, assim, impedir que pessoas com comportamentos ilícitos sequer participem do processo eleitoral. A essência dessa lei carrega uma forte relação com a ideia de *accountability*, pois visa manter o poder público obediente aos padrões esperados, conforme a ideia de Schedler (1999) da necessidade de o poder político ser “domesticado”. O controle, nesse caso, tem um caráter *ex ante*, ou seja, uma natureza preventiva (TAYLOR e BURANELLI, 2007).

Os dois elementos do conceito de Schedler (1999), *answerability* e *enforcement* podem ser notados nessa Lei. A *answerability* acontece na obrigação que os aspirantes a cargos eletivos têm de prestar informações, de modo que não se enquadrem em nenhum dos casos de inelegibilidades previstos. Contudo, a eficácia das informações depende do controle horizontal dos órgãos competentes, como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, bem como do controle da sociedade em geral.

O *enforcement* ocorre quando, preenchidos os critérios de inelegibilidade, o indivíduo tem o registro eleitoral negado. É notório o efeito do punitivo que a lei

instrumentaliza ao impedir o acesso ao poder político. Seguindo o entendimento de Schedler (1999), no mundo político perder o cargo (ou, no caso em questão, nem pleiteá-lo) em razão de más condutas consiste em uma das mais severas punições.

Assim como propuseram Taylor e Buranelli (2007) a respeito da *accountability*, o controle proporcionado pela Lei da Ficha, também, deve ser entendido como um processo, uma vez que a correta aplicação dessa norma jurídica depende da adequada interação entre as instituições, de modo a evitar espaços vazios e déficits de informação.

Pinho e Petersen (2014, pp. 26-27) destacam que:

[...] para ocorrer a efetiva aplicação da Lei da Ficha Limpa, é necessária a cooperação de vários órgãos estatais e de classe, pois as informações existentes nos seus bancos de dados acerca de condenações, rejeição de contas de gestão, de governo, entre outras situações incorridas pelos postulantes de registro de candidatura, subsidiarão o Ministério Público, os partidos políticos e candidatos que podem oferecer impugnação, além do próprio cidadão que pode dar notícia de inelegibilidade sobre aqueles que pretendam concorrer ao pleito e que tenham incidido em alguma causa que impossibilite sua participação na disputa.

Portanto, infere-se do pensamento de Pinho e Petersen (2014) a mesma ideia que Taylor e Buranelli (2007) estabelecem a respeito da importância da interação entre sociedade e instituições, entre instituições não eleitorais e eleitorais e entre as instituições responsáveis por cada etapa da *accountability*.

Além disso, a partir da visão de Taylor Buranelli (2007) acerca das três fases do processo de *accountability* (monitoramento, investigação e punição), a Lei da Ficha Limpa está mais próxima da ideia de monitoramento, no sentido que busca evitar que políticos com a “ficha-suja” concorram em pleitos eleitorais. Trata-se, portanto, de um agir preventivamente.

Entretanto, a solução do problema que a Lei da Ficha Limpa tenta sanar não é tão simples. Como explicita Reis (2013, p.91):

A Lei tem sido driblada de maneira desonesta por muita gente – gente que utiliza “laranjas” para concorrerem em seu lugar, gente que ainda não foi descoberta ou que explora alguma falha do sistema, porque devo admitir que existem falhas, embora nesse caso sejam do homem, não da lei

Assim, reconhece-se que Lei da Ficha Limpa, por si só, não consiste no fim da corrupção nem de políticos corruptos na política, mas a compreensão de que cada um deve assumir seu papel na busca por um cenário político mais honesto é importante. Como explica Filgueiras (2011), a eficácia da *accountability* depende da institucionalização de sanções

efetivas sobre os representantes e da transparência de informações, mas também, do interesse da sociedade pela política.

4.1 *ACCOUNTABILITY* SOCIAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA

A Lei da Ficha Limpa tem grande relevância não apenas por ser um instrumento de *accountability* legal-horizantal, mas pelo seu próprio processo de criação, visto que é fruto de iniciativa popular aprovada após intensa pressão dos cidadãos e entidades sociais sobre o Poder Público, especialmente sobre o Poder Legislativo.

A Campanha Ficha Limpa explicitou o problema da corrupção, suscitando o debate e chamando a atenção das autoridades públicas para a necessidade de criação da Lei. Os atores sociais envolvidos na campanha foram capazes de acionar os mecanismos horizontais de controle, em razão de uma mobilização social em torno da causa específica da corrupção, do mecanismo constitucional da iniciativa popular e da mídia, divulgando esquemas de corrupção e fazendo a cobertura da campanha. Tratou-se, portanto, do exercício da *accountability* social, conforme os elementos e efeitos descritos por Peruzzotti e Smulovitz (2002).

Tendo em vista a demanda de *accountability* anteriormente mencionada, a *accountability* social no processo de criação da Lei da Ficha Limpa tinha o objetivo de suprir os déficits de *accountability* eleitoral e horizontal, reunindo atores da sociedade civil e da esfera pública para ações de monitoramento e ativação dos órgãos públicos (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002). A sociedade civil quando se mobiliza tem a capacidade de exercer grande pressão sobre o sistema político, para que este se harmonize com os conflitos (HABERMAS, 1997).

A Lei da Ficha Limpa é resultado da interação entre diversos atores, destacando-se, o papel dos cidadãos, das entidades sociais, da mídia e da internet, que, empreendendo ações complexas e contínuas, conseguiram influenciar os órgãos competentes para que a lei fosse introduzida no ordenamento jurídico brasileiro. Sendo assim, trataremos da atuação desses atores que exerceram um forte controle social no processo de instituição da Ficha Limpa.

4.1.1 O papel das Organizações Sociais

A Campanha Ficha Limpa, lançada em abril de 2008, representou a continuação dos ideais levantados na Campanha Combatendo a Corrupção Eleitoral, de 1998. Ao longo desses anos, houve um fortalecimento das organizações envolvidas na luta contra a corrupção, as quais têm formado uma importante rede de promoção de debates, mobilização de pessoas e formação da opinião pública. Dentre tais organizações, destaca-se o papel do MCCE, que conduziu a Campanha Ficha Limpa de forma comprometida e bem sucedida, mas sua atuação não se deu de forma isolada, antes contou com o apoio de outras entidades ligadas ao próprio MCCE, como a CNBB, a OAB, ANPR, além de outras que fazem parte ou apóiam a rede formada para combater a corrupção. Várias dessas organizações possuem um grande influencia política, social, religiosa, jurídica ou de opinião em outras áreas.

O MCCE foi quem coordenou a Campanha Ficha Limpa, dando início à coleta de assinaturas para a iniciativa popular, contando com o apoio de diversas entidades. Além disso, desde a sua criação, vem se dedicando à questão da luta contra a corrupção, promovendo a conscientização de pessoas e a fiscalização do processo político-eleitoral. Charles Tilly (2010) caracteriza os movimentos sociais como “contrapesos ao poder opressivo do Estado” e, também, como instrumentos de inserção popular e de grupos na política.

A Campanha Ficha Limpa foi apresentada na Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, onde foi aprovada por unanimidade. Dessa forma, em maio de 2008, quando se iniciou a coleta de assinaturas:

[...] todas as demais organizações foram convidadas a refletir sobre o tema e difundi-lo entre suas bases de modo a alcançar-se a mobilização necessária à geração de “energia política” da qual dependeria a conquista das 1,3 milhão de assinaturas necessárias a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 24).

A participação da CNBB e de outras organizações ligadas à comunidade religiosa foi fundamental, pois facilitou a entrada da Igreja Católica na mobilização social. Aprovada a campanha na Assembleia dos Bispos, se formou uma grande rede de coletas de assinatura e a Igreja Católica prestou grande contribuição:

A coleta de assinaturas pelas organizações, movimentos, nos grupos de reflexão, nas pastorais e movimentos eclesiais, após as missas e celebrações nas Comunidades Eclesiais de Base e nas Paróquias foi colocada como o gesto concreto no “agir” da Campanha da Fraternidade de 2009. Algumas Redes Católicas de Educação e Universidades Católicas motivaram os professores para que motivassem em suas turmas cada estudante a levar uma folha para coletar assinaturas de eleitores entre os seus familiares (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 256).

No dia 29 de setembro de 2009, o projeto foi entregue na Câmara dos Deputados, contendo mais de 1,6 milhão de assinaturas. Mesmo assim, para provar a força da campanha, a mobilização social continuou, sendo colhidas, ao todo, mais de 2 milhões de assinaturas, em meio físico e virtual (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010).

Durante a tramitação do projeto de lei, o MCCE manteve constante pressão sobre deputados e senadores para que a matéria fosse levada para votação e aprovada. Quando foi criado o grupo de trabalho na Câmara, essa organização se fez presente do início ao fim, participando “ativamente de todas as atividades desse grupo parlamentar, sendo oficialmente ouvido em duas audiências públicas. A última delas correu no dia 16 de março, véspera da entrega do relatório ao Dep. Michel Temer” (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 25).

A campanha teve uma força expressiva, em razão do tema que causava indignação na sociedade brasileira, mas também pelo fato de ser elaborada uma estratégia política bem pensada, coordenada pelo MCCE (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 323).

Além disso, a campanha não foi direcionada apenas à sociedade civil e à mídia, mas também aos parlamentares “bolas da vez”:

Nós identificávamos os deputados que eram as “bolas da vez” na análise do grupo e focávamos a campanha neles. Se o projeto estava na Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo, a campanha se dirigia aos 25 deputados que faziam parte dela, e não a todos os 513 da Câmara. A orientação era divulgarmos o número de dos gabinetes desses deputados para aumentarmos a pressão sobre eles. Eles recebiam centenas de telefonemas e e-mails enviados por usuários da AVAAZ interessados em pressionar os deputados específicos de sua região (REIS, 2013, p. 83-84).

Pinho e Sacramento (2009, p. 1356) afirmaram, quando a Campanha Ficha Limpa ainda estava acontecendo, ser notório “[...] que uma nova safra de organizações tem sido plantada, por iniciativa da própria sociedade, com o propósito de exercer o controle político do governo, algumas atuando em nível local, outras em nível nacional. [...]”. Esses autores consideram que instituições como a CNBB e o MCCE, bem como as ações desempenhadas por essas entidades, demonstram uma alta convergência com a exigência de *accountability*.

4.1.2 O papel dos cidadãos

Entre os diversos atores e ferramentas utilizados no processo de criação da Lei da Ficha Limpa, destaca-se a atuação dos cidadãos brasileiros que se fizeram presentes, tanto contribuindo com suas próprias assinaturas, quanto realizando ações coordenadas pelo MCCE, de modo a mobilizar outros cidadãos, pressionar o Poder Público e despertar o interesse da

mídia. Cansados da falta de compromisso dos políticos eleitos com o bem público e o interesse nacional, esses cidadãos decidiram transformar a realidade através da participação direta na política.

Por meio de iniciativa popular, o descontentamento de grande parte da sociedade brasileira, representada na figura dos eleitores brasileiros, transformou-se em um interesse conjunto em coibir os atos ilícitos e práticas corruptas pelos agentes políticos, dos quais se requer a obediência à moralidade e ao interesse público.

Portanto, fica a resposta à pergunta:

A quem atribuir a vitória da sanção da nova Lei? À sociedade brasileira que, dando vazão à sua indignação com o atual quadro de corrupção, atendeu ao convite do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e deu mais um passo rumo à modernização das nossas relações políticas através do que ocorreu em 1998 [...] (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 19).

Assim, o papel dos cidadãos foi fundamental, pois, sem as assinaturas dos eleitores brasileiros, não seria possível a entrega da iniciativa popular na Câmara dos Deputados. Todavia, a participação desses atores não se restringiu à fase de coleta de assinaturas, antes continuou por todo o processo pelo qual passou a Lei da Ficha Limpa. O povo brasileiro não apenas foi capaz de enviar ao Poder Legislativo um Projeto de Lei de Iniciativa popular, mas, também, exerceu um forte controle social, exigindo a aprovação da referida norma jurídica.

Com o projeto de lei já no Congresso Nacional, os opositores à sua aprovação, principalmente os políticos que tinham receio por não terem a “ficha-limpa”, focaram suas ações para barrar o projeto. Porém, o engajamento dos cidadãos permitiu desarticular as atitudes daqueles que queriam derrubar a iniciativa popular.

[...] os brasileiros acompanharam de perto cada passo do processo legislativo, desde a elaboração até a aprovação de um projeto de lei. E mais ainda, não só acompanharam como se manifestaram a respeito. No caso da Ficha Limpa, ao longo dos meses em que o projeto de lei esteve entrando e saindo de comissões, indo para votações e sendo adiado, as pessoas acompanharam cada passo do processo e em todo momento participaram ativamente das campanhas para evitar qualquer retrocesso ou atraso. Essa campanha foi, portanto, uma forma surpreendente de incentivo à cidadania, despertando o interesse dos brasileiros para o processo legislativo, que em outras circunstâncias seria considerado fora do alcance, tedioso ou técnico demais para o cidadão comum (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 323-324).

A internet foi uma grande aliada nesse sentido, uma vez que possibilitou uma mobilização ampliada dos cidadãos e ofereceu estratégias de ação eficazes. Um exemplo bastante relevante foi o site da Avaaz, que será explicado mais adiante. Este permitiu aos

usuários brasileiros tomar conhecimento das ações na Câmara dos Deputados e reagir pressionando deputados específicos. As pessoas contatavam os deputados de suas regiões e estados, mandando emails e telefonando. A sociedade brasileira apoiou o projeto também por outras ferramentas virtuais, como através de blogs e das redes sociais.

Como apontam Castro, Oliveira e Reis (2010), foi o engajamento do povo brasileiro que chamou a atenção da mídia e do Poder Público para o debate acerca da corrupção e a necessidade da aprovação da Lei. O grande número de pessoas mobilizadas em favor da Ficha Limpa despertou o interesse da mídia em cobrir a campanha, o que serviu de incentivo para os cidadãos continuarem a participar ativamente:

A pressão popular crescente ao longo desses oito meses foi, aos poucos, acabando com qualquer oposição ao projeto de lei. Todo e qualquer político sensato viu que desafiar publicamente a Ficha Limpa seria totalmente destrutivo para a sua imagem, porém não quer dizer que foi fácil e não houve desafios (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 324)

4.1.3 O papel da internet

A internet é uma ferramenta que tem ganhado bastante utilidade estratégica em se tratando de mobilização social em torno das mais variadas causas. Seu efeito na Campanha da Ficha Limpa foi bastante positivo, possibilitando a ampliação do debate, a mobilização de pessoas, o direcionamento de ações e a coleta de assinaturas.

No Facebook, foi criado um grupo chamado “MCCE Ficha Limpa”, que, no início apresentava o número de apenas 500 pessoas. Não havia uma grande divulgação da campanha nessa rede social, mas devido aos mecanismos de compartilhamento as pessoas ficavam sabendo da campanha e a compartilhavam com seus amigos. Posteriormente, foi criada uma página que, mesmo sem divulgação, ganhava cerca de 1000 novos adeptos por dia (REIS, 2013).

Porém, o apoio da organização internacional Avaaz, um site especializado em reunir usuários em prol de causas sociais, foi muito mais expressivo. A organização era ainda muito recente no Brasil, tinha apenas 150 mil usuários cadastrados. Porém, após a criação de uma campanha pela ficha Limpa no site, esse número subiu para 600 mil usuários brasileiros, o que fez do Brasil o principal usuário entre todos os outros países (REIS, 2013).

Foi formulada uma petição online e enviados alertas diretos para pessoas em todo o país. A campanha era notificada, também, por meio do alerta “avise seus amigos”. A

quantidade de assinaturas coletadas na petição online somada a quantidade subscrita em meio físico pelo MCCE resultou em mais de 2 milhões (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 322)

Outro meio de mobilização disponibilizado pela Avaaz foi um canal que informava o que estava acontecendo na Câmara dos Deputados, assim, era possível articular ações de pressão sobre deputados específicos. As pessoas ligavam, mandavam email e pediam o posicionamento favorável dos deputados em relação ao projeto:

A Avaaz e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral conseguiram articular uma ponte entre o que acontecia na Câmara dos Deputados, traduzindo a situação para o público em geral por uma ação *online* e, finalmente, repercutindo o resultado da mobilização para o Poder Público e a mídia. Tudo isso aconteceu de forma ágil e rápida, para que cada desdobramento do Congresso Nacional tivesse uma reação da sociedade civil, direta e quase imediata (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p.324).

Dessa forma, através da internet, com especial destaque para o site da Avaaz, os cidadãos eram notificados da campanha e instruídos de como proceder e pressionar deputados. Além disso, o grande número de pessoas mobilizadas em favor da Ficha Limpa despertou o interesse da mídia em cobrir a campanha, o que serviu de incentivo para os cidadãos continuarem a participar ativamente (CASTRO, OLIVEIRA e REIS, 2010, p. 327).

4.1.4 O papel da mídia

A mídia teve uma função importante mesmo antes do início da campanha da Ficha Limpa, pois a divulgação de inúmeros casos de corrupção através desse canal gerou inquietação nos cidadãos em relação às condutas dos representantes eleitos.

O contexto histórico em que o Brasil se encontrava é essencial para a compreensão da intensa mobilização social em torno desta lei. O país assistiu uma série de escândalos de corrupção que eram fortemente divulgados pela mídia, como o caso Collor, que levou ao seu impeachment e o caso do governo Lula, com o “Mensalão”, mas a sensação de impunidade era gritante, pois muitos dos envolvidos nesses escândalos não sofriam maiores conseqüências,, pelo contrário, muitos retornavam a cargos políticos como se nada tivesse acontecido.

Porém, é importante retomar, aqui, a diferença entre política da transparência e política da publicidade conforme estabelece Filgueiras (2009). O papel da mídia nesse momento correspondia mais a uma política da transparência, que, segundo o autor, não significa gerar entendimento, pois traz escassez de um fundo moral, pautando-se na política do escândalo. Porém, a informações divulgadas foram importantes, pois, há alguns anos a

sociedade já havia se mobilizado na Campanha de Combate a Corrupção Eleitoral e tais escândalos serviram de mola propulsora para a mobilização em prol Campanha Ficha Limpa em 2008.

Com o lançamento da Campanha pelo MCCE, iniciou-se uma intensa mobilização social para arrecadar assinaturas para o projeto de iniciativa popular. O sucesso da mobilização social chamou a atenção dos canais midiáticos, os quais passaram a cobrir a Campanha da Ficha Limpa. A mídia nesse segundo plano revela uma política da publicidade, que dá reforço às características democráticas e fortalece o exercício da cidadania (FILGUEIRAS, 2009). Além disso, a sociedade mobilizada, quando chama a atenção da mídia, pode ter seu papel ampliado, uma vez que a mídia tem grande capacidade de influenciar a opinião pública (HABERMAS, 1997).

Segundo Arato (2002), para que a opinião pública não tenha seu papel de *accountability* esvaziado, é necessário que os cidadãos exponham suas demandas e se organizem em fóruns políticos. E foi isso que o processo de construção da ficha limpa permitiu: a maximização da atuação do cidadão na esfera de discussão.

Assim, conforme esclarecem Castro, Oliveira e Reis (2010, p. 327):

Ao longo da campanha, a crescente disseminação da Ficha Limpa chamou a atenção da mídia, e o número de veículos midiáticos interessados em cobrir a mobilização aumentou progressivamente. A constante presença da campanha nos maiores jornais impressos e televisionados do país manteve a população engajada, assim como continuou a lembrar os políticos que o movimento era incansável e determinado. Mesmo após a lei ter sido sancionada, a cobertura da imprensa sobre a campanha se manteve firme e interessada. O ativismo *online* que até então tinha pouco reconhecimento como forma efetiva de transformação social, passou a despertar o interesse de vários veículos de comunicação, abrindo espaço para o debate da função da Internet na política.

Diante disso, pode-se concluir que a Lei da Ficha Limpa permitiu uma *accountability* social, caracterizada pela atuação das organizações sociais, com destaque para o MCCE e a entidades que lhe deram apoio, bem como a importante adesão da campanha pela Igreja. Ainda, os cidadãos expressaram a soberania popular e atuaram de forma marcante durante a Campanha Ficha Limpa, seja através da assinatura no projeto de iniciativa popular, seja por meio de ferramentas como a internet, que viabilizou que a pressão social fosse ampliada. Essa mobilização social organizada atraiu a mídia para que esta cobrisse a campanha, fato que auxiliou a opinião pública a respeito da questão demandada.

A *accountability* social foi fundamental para a aprovação da iniciativa popular e para que esta fosse transformada na Lei Complementar nº 135/2010. Ainda, pode-se notar a

accountability horizontal, que, como já mencionado, se revela no mecanismo legal, ou seja, na Lei da Ficha Limpa como resposta aos políticos que desrespeitam a moralidade pública. Além disso, o controle social exigiu que essa resposta fosse dada pelo Poder Público, competente para realizar esse controle horizontal.

CONCLUSÃO

A Lei da Ficha Limpa é resultado da reação da sociedade brasileira diante dos numerosos casos de corrupção envolvendo representantes eleitos. A candidatura de pessoas condenadas criminalmente e a volta de políticos que praticavam atos ilícitos, mas renunciavam para fugir da cassação, era algo corriqueiro e que gerou grande insatisfação social. Somado a isto, muitos candidatos com esse perfil logravam êxito nas eleições, explicitando, ainda mais, a sensação de impunidade. Frente a casos de corrupção, Filgueiras (2009) afirma que se origina um clamor por transparência nas instituições, por contas públicas abertas e pela moralização da política.

Nessa circunstância, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) lançou, em abril de 2008, a Campanha Ficha Limpa, que contou com a participação dos cidadãos, de diversas organizações sociais, de entidades religiosas, da mídia e da internet. Como produto dessa intensa mobilização, que consistiu no exercício da *accountability* social, mais de 1,6 milhão de eleitores subscreveu o projeto que objetivava incluir na Lei Complementar 64/1990 critérios mais rigorosos para a candidatura. O projeto de iniciativa popular foi enviado à Câmara dos Deputados, sendo aprovado nesta casa e, posteriormente, no Senado Federal. Nasceu, então, a Lei Complementar 135/2010, sancionada no dia 4 de junho de 2010.

A mobilização da sociedade em torno da criação da lei em questão revela duas coisas em relação à *accountability*. A primeira refere-se ao mau desempenho das instituições de *accountability* horizontal que, além de não conseguirem prevenir condutas ilícitas na máquina pública, demonstraram falha quanto à aplicação de sanções efetivas. Esse fato é explicado por O'Donnel (1998) ao elucidar que muitos países são democracias no sentido estabelecido por Dahl (), mas possuem *accountability* horizontal fraca. Além disso, o Brasil é um país com traços patrimonialistas que facilitam a corrupção institucionalizada e, como destaca O'Donnel, a corrupção viola a *accountability* horizontal.

A segunda refere-se à debilidade da *accountability* eleitoral, uma vez que o voto dos eleitores não estava sendo utilizado como instrumento de punição e premiação de forma adequada, uma vez que é incoerente candidatos com práticas ameaçadoras ao bem público serem eleitos. Como explica Miguel (2005), a eficiência da *accountability* eleitoral depende de sanções efetivas sobre os representantes, da disponibilidade de informação e de uma população interessada pela política. Contudo, o caráter esporádico das eleições em conjunto com uma cultura política que “aceita” a compra de votos e a corrupção, prejudica o controle eleitoral.

Portanto, em meio a tantos casos de má utilização do bem público, a mobilização em prol da Campanha Ficha Limpa demonstra a cobrança da sociedade por maior controle e fiscalização do Poder Público sobre seus agentes. Tratou-se, conforme o entendimento de Filgeiras (2009), de uma demanda por *accountability*. Nesse sentido, a Lei da ficha Limpa surgiu para viabilizar maior controle em relação aos aspirantes a cargos eletivos, desempenhando uma função preventiva, ou seja, um controle ex ante, pois, ao negar o registro de indivíduos com vida pregressa reprovável, evita que os mesmos possam perpetuar tal comportamento no exercício do poder público.

A Lei Complementar 135/2010 apresenta os dois elementos – *answerability* e *enforcement* - do conceito bidimensional de Schedler (1999). A *answerability* corresponde à obrigação que os candidatos à eleição têm de informar que não preenchem nenhum dos critérios de inelegibilidade. Porém, para que esse elemento seja, de fato, instrumentalizado, é necessário os órgãos de controle horizontal, tais como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Congresso Nacional, desempenhem suas funções de investigação, fiscalização de contas e prestação jurisdicional de forma adequada. Além disso, a correta disponibilização dessas informações, também, é importante. Por sua vez, o *enforcement* depende da obtenção e veracidade das informações obtidas. Se preenchidos os critérios de inelegibilidade, o aspirante a mandato eletivo tem seu registro negado, uma punição que retira do indivíduo a possibilidade de alcançar o poder político. Essa é uma das punições mais severas, em razão do dano ou ameaça que o comportamento do indivíduo gera ao bem público (SCHEDLER, 1999).

Não se discutiu nesse trabalho a eficácia ou não da Lei, mas sabe-se que ela, sozinha, não é capaz de atender ao adequado nível de *accountability* esperado. Muitas pessoas têm utilizado de artifícios para reverter seus efeitos, seja colocando “laranjas” para concorrerem em seu lugar nas eleições, seja se apropriando de mecanismos jurídicos, como a suspensão cautelar dos efeitos da inelegibilidade, ou mesmo se mantendo fora da incidência de controles, esquivando-se ou escondendo-se nas falhas existentes.

Por isso a importância de a Lei da Ficha Limpa ser entendida como um instrumento de *accountability* que se realiza como um processo dinâmico, conforme a ideia de Taylor e Buranelli (2007). A aplicação efetiva da norma jurídica requer uma adequada interação entre os atores da *accountability* horizontal em cada uma das fases – monitoramento, investigação e sanção -, mas também a colaboração dos cidadãos, das organizações sociais e dos partidos políticos, por exemplo. A sociedade deve acompanhar os candidatos, denunciar condutas ilícitas e utilizar o voto como instrumento de controle, mesmo com a existência da Lei.

A Lei da Ficha Limpa possui grande importância, não apenas por ser um instrumento de *accountability* legal-horizontal, mas pelo seu próprio processo de criação, visto que é fruto de iniciativa popular aprovada pelo Poder Legislativo após um intenso trabalho de mobilização e pressão social por vias formais e informais.

Com a Campanha Ficha Limpa, o problema da corrupção passou a ser um tema debatido por todos os atores sociais envolvidos nesse processo, o que chamou a atenção das autoridades públicas para a necessidade de criação da Lei e inserção do tema na agenda política. A mobilização social em torno dessa causa específica, a utilização da iniciativa popular e a atuação da mídia divulgando esquemas de corrupção e dando cobertura à campanha, esse conjunto, foi capaz de ativar os mecanismos horizontais de controle.

A Lei da Ficha Limpa só foi possível graças ao exercício da *accountability* social, que foi empreendida para suprir os déficits das formas clássicas de controle (eleitoral e horizontal). A interação entre diversos atores, em especial o papel dos cidadãos, das entidades sociais, da mídia e da internet, foi fundamental, pois permitiu a realização de ações complexas e contínuas, de modo que foi possível influenciar os órgãos competentes para que a lei fosse introduzida no ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, Andrew. **Representação, Soberania Popular e Accountability**. Lua Nova, n. 55-56, 2002, pp. 85-103.

ARISTÓTELES. **Política**. Ed. Martin Claret Ltda. 2001.

BRASIL. **Constituição (1998) da República Federativa do Brasil**. 41. ed. Brasília. Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

BULOS, Uadi Lâmmego. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto. **Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: Edipro, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar 518/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon; Jacinto (coorden.). **Ficha Limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular**. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

DAHL, Robert. **Que instituições políticas requer a democracia em grande escala? Sobre a Democracia**. Brasília, Editora UnB, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade**. Lua Nova, 84, São Paulo, pp. 65-94, 2011.

HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: **Direito e Democracia: Entre facticidade e validade**. vol. 3. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 91-121.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, nº 25, 2005. pp. 25-38.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, n. 44, 1998, pp. 27-52.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br>>. Acesso em: 14 out. 2015>.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability Social: La outra cara Del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique. **Controlando La Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Ver. Adm. Pública*, v. 43, n. 6, Rio de Janeiro. Nov/Dec. 2009, pp. 1343-1368.

PINTO, Djalma; PERTESSEN, Elke Braid. **Comentários à Lei da Ficha Limpa**. São Paulo: Atlas, 2014.

PITKIN, Hannah. O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política e Sociedade**. v.2. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979, pp. 8-22.

REIS, Márlon. **O gigante acordado**: manifestações, Ficha Limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya 2013.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F; SCHEDLER, Andreas. *The Self Restraining State: power and Accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers: 1999.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 58 de 2010** (Complementar) – (Ficha Limpa). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96850#tramitacao>>. Acesso em: 14 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Direto do Plenário: STF suspende julgamento do RE de Roriz.** 24 set. 2010b. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=162336>>. Acesso em: 14 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às Eleições 2010.** 23 mar. 2011b. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>>. Acesso em: 14 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relator vota pela não aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010.** 23 de mar. 2011a. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175051>>. Acesso em: 14 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF decide pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.** 16 fev. 2012. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200495>> Acesso em: 14 de out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF extingue processo sobre pedido de candidatura de Joaquim Roriz.** 29 set. 2010c. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=162758>>. Acesso em: 14 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF recebe recurso de Joaquim Roriz contra decisão do TSE que negou registro de candidatura.** 15 set. 2010a. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=161512&caixaBusca=N>>. Acesso em: 14 out. 2015.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. **Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil.** Latin American Politics & Society, v.49, N. 1, Spring 2007, p. 59-87.

TILLY, Charles. **Movimentos sociais como política.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, pp. 133-160.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Lei da Ficha Limpa será aplicada nas eleições gerais pela primeira vez.** Jan. 2014.

Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Janeiro/lei-da-ficha-limpa-sera-aplicada-nas-eleicoes-gerais-pela-primeira-vez>>. Acesso em: 14 out. 2015.